

Foglio Federale

Berna, 26 gennaio 1967

Anno L

Volume I

N° 4

Si pubblica di regola una volta la settimana. Abbonamento annuo fr. 18, con allegata la Raccolta delle leggi federali. — Rivolgersi alla Tipografia Grassi e Co. (già Tipo-litografia Cantonale) Bellinzona — Telefono 092/5 18 71 — Ccp 65-690

9605

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale per un disegno di legge concernente l'imposizione sul tabacco

(Del 10 gennaio 1967)

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

Ci preghiamo di presentarvi un messaggio per un disegno di legge federale che, in materia d'imposizione sul tabacco, sostituisca il disciplinamento attuale, disposto nel capo IV della parte seconda della legge federale sull'assicurazione vecchiaia e superstiti (di seguito: LAVS).

I. INTRODUZIONE

1. Ordinamento attuale

Giusta l'articolo 34 *quater* della Costituzione federale, la Confederazione destina all'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS) i proventi totali delle imposizioni sul tabacco. Infatti, in virtù dell'articolo 41 *bis*, capoverso 1, lettera c, della Costituzione, la Confederazione può riscuotere imposte sul tabacco greggio e manufatto. Con ciò il tabacco è esplicitamente designato quale oggetto fiscale i cui proventi vanno destinati a sopperire alle spese dell'assicurazione di cui sopra.

Fino al 1° novembre 1933 erano imposti i tabacchi, stranieri, greggi e manufatti, segnatamente all'atto dell'importazione, secondo la tariffa doganale. Conseguentemente i manufatti in Svizzera con l'impiego di tabacco

greggio estero venivano fiscalmente imposti solamente per quanto concerneva quest'ultimo; il tabacco greggio indigeno non essendo tassato.

La situazione finanziaria della Confederazione all'inizio degli anni trenta rese necessaria la creazione di nuove fonti fiscali.

Il Consiglio federale, fondandosi sul decreto federale concernente i provvedimenti straordinari e temporanei destinati a ristabilire l'equilibrio delle finanze federali e sulle rispettive proroghe (RU 49, 769) decise d'introdurre l'imposizione sul tabacco (D. F. del 27.X.1933; RU 49, 801) tassando anche i manufatti indigeni indipendentemente dal dazio.

Tale disciplinamento è poi stato ripreso nella legge federale del 20 dicembre 1946 su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, la cui seconda parte tratta appunto dell'imposizione sul tabacco.

Secondo dette disposizioni, rimaste pressochè immutate, l'imposizione del tabacco consiste nella riscossione (Art. 113 LAVS):

- a. d'un dazio sul tabacco greggio e suoi cascami importati, come pure sui tabacchi manufatti importati,
- b. di un'imposta di fabbricazione su tutti i tabacchi manufatti nella Svizzera;
- c. di una tassa sulle sigarette fabbricate, non industrialmente, nella Svizzera, prelevata sulla carta da sigarette, impiegata per la loro confezione, importata o prodotta nel paese.

I dazi sono indicati in un allegato alla LAVS.

In occasione della revisione della tariffa doganale del 1959, nell'articolo 11, numero 1, della legge federale del 19 giugno 1959 (RU 1959, 1397) su la tariffa delle dogane svizzere si è disposto che l'allegato alla LAVS concernente la « tariffa dei dazi sui tabacchi » ricevesse il tenore recato nel capitolo 24 della tariffa allegata alla predetta legge. Ciò è stato necessario per adeguarsi alla convenzione del 15 dicembre 1950 su la nomenclatura per la classificazione delle merci nelle tariffe doganali (RU 1960, 307), la quale, nel capitolo 24, precisa i criteri per la classificazione del tabacco. Le tariffe rimanevano però invariate. I dazi sul tabacco greggio sono graduati secondo l'utilizzazione del tabacco (produzioni di sigari, tabacco da pipa, tabacco filato, da masticare, da fiuto e da sigarette, nonché la fabbricazione di sigarette). Per i tabacchi greggi destinati alla fabbricazione di sigari vi è poi una sottograduazione, secondo cui i tabacchi pregiati in foglie sono maggiormente colpiti. Per i prodotti finiti, il dazio sui tabacchi trinciati da sigarette o da pipa sono diversificati secondo trattasi di imballaggi per la vendita al minuto o all'ingrosso. Inoltre per le sigarette fa stato anche il peso del singolo prodotto.

La tassa di fabbricazione è disciplinata nella LAVS (art. 118 a 127). Essa è calcolata sul peso effettivo totale della materia greggia secca messa in lavorazione per i sigari, i tabacchi da pipa, da masticare, filati, da fiuto

e da sigarette. Per le sigarette il calcolo si fonda sul numero e il peso delle sigarette fabbricate. Per conservare la competitività delle aziende piccole e medie sono concesse, giusta l'articolo 127, capoverso 1, lettera b, della LAVS, delle agevolazioni e delle riduzioni sulla tassa di fabbricazione (cfr. art. 49 e 50 dell'ordinanza concernente l'imposizione sul tabacco [dappresso OIT]). Oltre a questi provvedimenti di natura politico-artigianale ve ne sono altri, come ad esempio le agevolazioni sulle sigarette di modico prezzo nella cui fabbricazione è stato impiegato almeno il 50% di tabacco indigeno oppure quelle sulle sigarette fabbricate o imballate a mano. Per contro negli articoli 49, capoverso 4 e 50, capoverso 7 dell'OIT è disposto che l'agevolazione sulla tassa di fabbricazione del tabacco trinciato e di quello filato (tabacco da pipa) come anche delle sigarette non è concessa alle imprese iscritte soltanto dopo il 15 novembre 1937 nel registro dei fabbricanti di trinciato e tabacco filato e, rispettivamente, nel registro dei fabbricanti di sigarette o, ancora, alle fabbriche create dopo il 15 novembre 1937 in seguito a frazionamento di un'azienda già esistente. Le aziende passate in altre mani dopo il 1° gennaio 1939, in quanto non si tratti di eredi legali, non fruiscono di riduzioni per la parte della loro produzione che sorpassa per più del 100% la quantità media fabbricata durante gli anni dal 1934 al 1938. È fatta astrazione per le aziende con una produzione annua fino 40 milioni.

In seguito all'ingente onere fiscale sui prodotti finiti, molti fumatori hanno preferito confezionarsi da sé le sigarette, ragione per cui è risultato necessario introdurre una tassa sulla carta da sigarette. Tale tassa viene riscossa mediante fascette ufficiali. Attualmente la sua importanza fiscale è minima.

I risultati finanziari di questa imposizione hanno superato le previsioni formulate nel messaggio sulla LAVS. Infatti le entrate nette in favore della cassa AVS sono state di:

Fr. 76 156 229 nel 1946	Fr. 196 692 376 nel 1961
Fr. 116 445 364 nel 1950	Fr. 217 971 722 nel 1962
Fr. 127 604 617 nel 1955	Fr. 243 736 249 nel 1963
Fr. 197 328 345 nel 1960	Fr. 256 179 519 nel 1964
	e Fr. 303 942 570 nel 1965.

Fino all'entrata in vigore dell'ultima revisione dell'AVS (1° gennaio 1964), dei 160 milioni di franchi forniti da mezzi pubblici la Confederazione doveva sopportare i due terzi, ovverosia 106,7 milioni. Grazie alle entrate dall'imposizione sul tabacco e ai versamenti federali dall'imposizione sui distillati è stato possibile accumulare, oltre ai contributi annui, riserve che al 31 dicembre 1965 ammontavano a 1 222 718 814 franchi. A contare dal 1964 il contributo annuo della Confederazione è stato portato a fr. 262 500 000.—, cui va aggiunto quello per le prestazioni dell'AVS. Anche quest'ultimo deve essere coperto mediante l'imposizione sul tabacco. Orbene, le attuali entrate s'avverano insufficienti per sopperire al finanzia-

mento di questa prestazione suppletiva, che è stata valutata in 95 milioni di franchi annui.

Considerato il miglioramento delle prestazioni dell'AVS, il Consiglio federale, conformemente al numero IV, lettera *b*, della legge federale del 19 dicembre 1963 modificante quella per l'assicurazione vecchiaia e superstiti (RU 1964, 277), è stato autorizzato ad aumentare al 40 per cento al massimo, e fino allo scadere del 1969, la tassa sulla fabbricazione delle sigarette, la tassa sulla carta da sigarette come anche i dazi sul tabacco greggio per la fabbricazione di sigarette, sul tabacco da sigarette e sulle sigarette. Nel messaggio del 21 settembre 1964 concernente la LAVS abbiamo motivato la necessità di far uso della suddetta autorizzazione per poter sopperire al fabbisogno finanziario risultante dall'entrata in vigore della nuova legge. Conseguentemente, l'aumento del 40 per cento delle aliquote della tariffa dei dazi sul tabacco, a contare dal 1° gennaio 1966, è stato decretato il 21 dicembre 1965 (RU 1965, 1258). Trattiamo a pag. 52 i problemi speciali concernenti l'aumento della tassa sulla carta da sigarette. Per quanto concerne i sigari e il tabacco da pipa osserviamo che, da noi come all'estero, la pressione fiscale è assai lieve.

L'imposizione, espressa in percentuale dei prezzi al minuto, ammonta a:

- 3- 7% per i sigari (Stumpfen, Virginia, Brissago, Toscani)
- 12-20% per il tabacco da pipa
- 34-44% per le sigarette.

L'imposizione relativamente esigua sui sigari è fondata sul fatto che la lavorazione di quest'ultimi, nonostante la progredita meccanizzazione, permance ancora precipuamente manuale. Infatti nell'industria dei sigari l'aliquota di lavoro salariato resta del 30% circa, contro il 5%, al massimo, nell'industria delle sigarette, poichè anche le più recenti macchine per la fabbricazione di sigari hanno una capacità produttiva di gran lunga inferiore a quella delle macchine per la fabbricazione di sigarette. Facciamo inoltre notare che i tabacchi greggi per la fabbricazione di sigari, segnatamente le foglie di tabacco, sono particolarmente cari (secondo dati statistici da 2000.— a 4000.— fr. il q) in modo che il prezzo di vendita dei prodotti finiti risulta già di per sè assai elevato.

Una caratteristica particolare del sistema attuale è quella della protezione dei prezzi. Infatti, in virtù dell'articolo 127, capoverso 1, lettera *d*, della LAVS il Consiglio federale può prendere misure per disciplinare il commercio al minuto dei tabacchi manufatti e della carta da sigarette. Conformemente all'articolo 94 dell'OIT, il prezzo di vendita al minuto indicato sugli imballaggi dei manufatti di tabacco ha forza vincolante per la cessione al consumatore nel commercio al minuto. Sono tuttavia permessi alcuni tipi di ribassi e di rimborsi.

2. Importanza economica del tabacco

Per l'economia svizzera rivestono una notevole importanza la coltivazione del tabacco, la fabbricazione industriale di prodotti di tabacco e il commercio con detti prodotti.

a. Tabacco indigeno

La coltivazione di tabacco indigeno è di regola praticata da 2500 coltivatori ed è ripartita su circa 1000 ettari nelle seguenti regioni: valle della Broye, Yverdon-Belmont, valle del Rodano, Poschiavo, Ajoie, Ticino (Piano di Magadino, Luganese, Mendrisiotto), alcune regioni sangallesi e grigionesi nella valle del Reno, nella valle dell'Aar tra Bienne e Soletta e nei Cantoni Zurigo e Turgovia (Frauenfeld, Flaach e Stammheim). Il ricavo normale s'aggira sui 2 milioni di kg annui di tabacco non fermentato per un valore di ca. 8 milioni di franchi (fermentato: ca. 1.5 milioni di kg per un valore di ca. 10 Mio. di fr.). Nel 1960, con la comparsa della peronospora, si è registrata una recessione sia nella coltivazione sia nel numero dei coltivatori. Fortunatamente, grazie ai provvedimenti presi dalla Confederazione, la situazione è stata subito migliorata. Poichè la maggior parte dei lavori può essere sbrigata dalle donne e dagli adolescenti, la coltivazione del tabacco viene praticata da aziende familiari piccole e medie.

Sotto l'aspetto agricolo, la coltivazione del tabacco favorisce la rotazione e conseguentemente lo sfruttamento razionale del terreno con rispettivo incremento della sua produttività. L'unione svizzera delle associazioni dei tabacchicoltori ha calcolato le seguenti cifre per un Comune nella valle della Broye:

Superficie coltiva: 201 ettari di cui 94 a prato e 107 coltivati.

Di questi 107 ettari, circa 70 sono coltivati con cereali (di preferenza tardivi) e 37 prevalentemente con patate e tabacco.

Negli anni dal 1960 al 1963 il ricavo lordo da 10 ettari coltivati a tabacco è stato di 108 000.— fr. contro 102 000 fr. per 70 ettari a cereali e 140 000 fr. per 94 ettari a prato (produzione di latte). Nelle regioni di Brusio e Poschiavo 70 piccoli coltivatori di tabacco ottengono un ricavo annuo di 70 000-80 000 fr.; nel Cantone Ticino 850 coltivatori ricavano annualmente da 1,8 a 2 milioni di franchi.

Prima dell'introduzione della tassa di fabbricazione, i coltivatori di tabacco erano organizzati solo nel Ticino e nella valle della Broye. Gli altri coltivatori essendo disorganizzati, anche la coltura avveniva senza pianificazione nè considerazioni d'economia di mercato. Ne seguivano iperproduzioni periodiche con rispettivo crollo dei prezzi. Con l'introduzione della tassa di fabbricazione tornò necessario disciplinare i rapporti in

modo che la superficie coltivata annualmente, il ricavo lordo e la consegna del tabacco greggio nonchè la sua utilizzazione nella fabbricazione divenissero controllabili. Per tale scopo si sono formate le organizzazioni dei tabacchicoltori e degli acquirenti. Gli uni si riunirono poscia nell'associazione svizzera dei coltivatori di tabacco (FAPTA) e gli altri nella cooperativa degli acquirenti di tabacco indigeno (SOTA). I rapporti fra le due associazioni sono stati disciplinati mediante convenzione, nell'intento di regolare la coltivazione e la consegna dei tabacchi onde sia garantito uno smercio razionale secondo il bisogno dell'industria. Ciò è realizzabile mediante il miglioramento della coltivazione di tabacco indigeno, da una parte, e mediante la stabilizzazione dei prezzi e la tassazione dei tabacchi secondo la qualità, dall'altra. Inoltre deve essere continuamente sostenuta la coltivazione rurale del tabacco e possibilmente contenuta la coltivazione industriale (a cura degli stessi fabbricanti).

La tendenza ad ottenere prezzi soddisfacenti e sicurezza di smercio ha anzitutto promosso il miglioramento qualitativo delle sorte di tabacco come anche quello dei metodi di coltivazione, raccolta e fermentazione.

La SOTA ha fondato a Losanna-Mont Calme un istituto di ricerca che, in collaborazione con la Stazione federale d'esperimenti agricoli a Losanna e gli istituti sperimentali cantonali, si sforza di ottenere delle sorte di tabacco congeniali al nostro clima e alla composizione dei nostri terreni e tali da poter essere mischiate sia al tabacco da pipa sia a quello da sigarette. Parallelamente si studiano le possibilità d'applicazione dei mezzi più moderni concernenti la coltivazione, l'essiccazione e la fermentazione del tabacco come ad esempio l'impiego di piantatrici meccaniche e d'infilatrici meccaniche (per poi appendere le file di foglie negli essiccatoi), la costruzione d'essiccatoi ecc. Per la costruzione di piccoli essiccatoi privati la SOTA ha dato un contributo a fondo perso e la Confederazione ha stanziato un credito di 5 milioni di franchi. Tali provvedimenti si sono concretati nella costruzione di circa 500 essiccatoi. I fabbricanti dal canto loro, oppure in cooperazione con i produttori, hanno provveduto alla costruzione di centri di raccolta in cui il tabacco, consegnato allo stato verde, possa essere razionalmente essiccato. Presso l'istituto botanico della SPF si tengono, grazie anche al contributo finanziario della SOTA, dei corsi speciali concernenti il tabacco. Per l'esecuzione di tutti questi provvedimenti, tanto giovevoli al miglioramento della tabacchicoltura indigena, si sono dovuti investire almeno 25 milioni di franchi, di cui 15 a carico della SOTA.

Oltre all'importanza economica assunta nell'ambito della produzione agricola dalla coltivazione indigena del tabacco, non va dimenticato che essa costituisce un importante fattore per l'approvvigionamento del paese in caso di difficoltà nelle importazioni di tabacco greggio. Così, nelle ultime due guerre mondiali, segnatamente alla fine del 1942 quando si era dato fondo

alle scorte di tabacco importato e il rifornimento poteva avvenire solo raramente nonchè fra numerose difficoltà, la Svizzera, grazie alla produzione indigena è stata l'unico paese d'Europa che ha potuto evitare il razionamento del tabacco.

Infine merita avvertenza il fatto che i proventi dell'imposizione del tabacco (attualmente di ca. 14 mio. fr. all'anno) restano garantiti anche in caso di perturbazioni nelle importazioni di tabacco greggio.

b. Industria del tabacco

L'industria del tabacco si suddivide nei tre rami concernenti la fabbricazione del tabacco da sigari, da pipa e delle sigarette.

Riguardo alla fabbricazione di sigari, la maggior parte delle aziende è situata nei Cantoni Ticino e Argovia; le altre sono nella Svizzera romanda, nel Cantone di Lucerna e nell'Emmental. Le fabbriche di tabacchi da pipa e di sigarette sono distribuite su tutte le regioni del Paese; i centri di produzione si trovano tuttavia nei Cantoni: Zurigo, Berna (Ajoie), Neuchâtel, e Ginevra.

Ben 41 aziende si occupano della fabbricazione di sigari di tutti i tipi. Ventuno di esse sono piccole aziende con un'utilizzazione annua di 36 000 kg. di tabacco greggio; 17 sono aziende medie che utilizzano 350 000 kg. di greggio e 3 sono grandi aziende con utilizzazione superiore. Il tabacco da pipa è prodotto in 27 aziende di cui 15 sono piccole (utilizzazione fino a 12 000 kg. di greggio), 10 sono medie (utilizzazione fino a 200 000 kg.) e 2 sono grandi (utilizzazione oltre ai 200 000 kg. di tabacco greggio per anno). Di regola la fabbricazione del tabacco da pipa è combinata sussidiariamente a quelle di sigari e sigarette.

Ne consegue che parte delle aziende sono di tipo misto. Nel computo dell'utilizzazione di tabacco greggio si è tenuto conto di questa particolarità. Le aziende che fabbricano sigarette sono 23. I loro prodotti (sigarette indigene) sono del tipo Maryland, orientale, Virginia, American-blend e European-Blend, dunque composti essenzialmente con tabacco indigeno. Di dette aziende, 11 sono piccole (produzione annua: 84 mio. di sig.), 6 sono medie (fino a 800 mio di sigarette) e 6 grandi (oltre gli 800 mio. sigarette). Fra le 11 piccole aziende ben 7 fabbricano sigarette di tipo speciale con lavorazione a mano; dette aziende vanno pertanto considerate piccole aziende artigianali.

Riguardo all'utilizzazione, espressa in percentuale di tabacco greggio rispetto al consumo totale, per le aziende surriferite valgono le seguenti cifre:

Fabbricazione	piccole	Tipo d'aziende medie	grandi
sigari	9%	45%	46%
tabacco da pipa	3%	44%	53%
sigarette	1%	8%	91%

L'industria indigena del tabacco alla fine del 1964 occupava circa 8000 persone. La tavola seguente indica la loro ripartizione nei diversi rami:

	Direzione uffici Vendita	Fabbricazione	Totale
Industria dei sigari	380	3 940	4 320
Industria del tabacco da pipa	65	265	330
Industria delle sigarette	845	2 530	3 375
	<hr/> 1 290	<hr/> 6 735	<hr/> 8 025

Le aziende di piccola e media importanza tenevano occupate all'incirca 3000 persone. In queste aziende situate di regola nella zona rurale sono occupate molte massaie, liete di potersi procurare in tal modo un piccolo guadagno suppletivo.

Le tavole che seguono illustrano l'andamento espansivo della produzione.

Sigari (in Mio. pezzi)

Anno	Totale di cui	Stumpfen	Cigarillos	Brissago-Toscani
1939	475.7	380.6	8.6	69.4
1946	563.5	444.3	12.2	85.8
1955	514.3	412.4	28.2	56.5
1960	492.1	363.7	58.7	56.0
1963	611.5	405.1	127.8	61.6
1964	680.4	402.2	197.0	61.1
1965	665.2	377.3	212.6	54.2

Tabacco da pipa (in kg):

Anno	Totale
1939	2 561 951
1946	3 096 383
1955	2 176 944
1960	2 012 805
1963	1 777 909
1964	1 601 779
1965	1 502 474

Sigarette (in Mio pezzi)

Anno	Totale	Sigarette indigene ¹	Maryland	American Blend	European
1939	2 412.5	439.0	1 195.6	76.1	—
1946	4 455.8	1 046.0	1 949.1	329.5	—
1955	8 387.4	1 082.3	3 744.5	990.2	—
1960	10 909.0	855.6	5 943.1	1 500.1	—
1963	15 299.0	826.4	7 161.5	4 399.8	1 571.6
1964	15 669.5	707.5	7 000.6	5 349.6	1 556.5
1965	19 073.2	694.4	7 940.4	7 766.0	1 674.7

¹ Sigarette contenenti almeno il 50% di tabacco indigeno.

c. Commercio di tabacchi manufatti

Il commercio con prodotti di tabacchi in Svizzera è libero. La legislazione sul tabacco non contiene disposizioni circa l'esercizio del commercio, l'apertura di spacci di vendita ecc. L'unica prescrizione, come già detto, è quella che obbliga il commerciante a vendere il tabacco al minuto secondo i prezzi indicati sull'imballaggio (protezione del prezzo). Per il resto sia l'allestimento dei prezzi sia la determinazione dei margini nel commercio all'ingrosso e al minuto non sono sottoposti a prescrizioni legali.

Il commercio con prodotti di tabacco può essere suddiviso nei gruppi seguenti:

Grossisti (ca. 130) che ritirano la merce dal fabbricante e la collocano presso i dettaglianti. Grandi organizzazioni d'acquisto per il ramo degli alimentari (VSK, USEGO, Kolonial E. K. ecc.) che possiedono un deposito di tabacchi e sono, di regola, rifornite dai fabbricanti.

Negozi specializzati (ca. 1 500) che si occupano esclusivamente della vendita al minuto di tabacchi e prodotti per fumatori. Essi ritirano le sigarette dai grossisti e gli altri prodotti direttamente dalla fabbrica.

Altri dettaglianti (oltre 100 000) per cui la vendita di tabacchi è completa. Essi si riforniscono presso i grossisti.

II. RAGIONI A SOSTEGNO DELLA REVISIONE DELLA LEGISLAZIONE VIGENTE

Secondo l'articolo 3 della Convenzione del 4 gennaio 1960 che istituisce l'Associazione europea di libero scambio (AELS) (RU 1960, 621) i dazi doganali e ogni altro gravame equivalente nei suoi effetti, percepiti all'importazione o connessi all'importazione di merci devono essere ridotti ed eliminati entro il 31 dicembre 1966. Sono eccettuati i dazi notificati in base

all'articolo 6. Tuttavia, sempre secondo detto articolo, non possono essere applicati, direttamente o indirettamente, oneri fiscali superiori a quelli gravanti, direttamente o indirettamente, sulle merci nazionali analoghe. Se all'atto dell'entrata in vigore della convenzione, il gravame sulle merci importate era superiore a quello per le stesse merci indigene, la differenza doveva essere eliminata gradualmente, come gli altri dazi o in una sola volta, il più tardi; entro il 1° gennaio 1965. Ciascuno Stato membro doveva indicare quali erano i dazi fiscali e le imposte interne che andavano trattate secondo l'articolo 6, nonché designare quei dazi fiscali da abolire in una sola volta. La Svizzera ha notificato nell'elenco dei dazi fiscali anche quelli sul tabacco e si è obbligata ad abolire, entro il 1° gennaio 1965, l'elemento protettivo insito in tali dazi. L'abolizione è avvenuta in due tempi, il 31 dicembre 1963 per la maggior parte e il 31 dicembre 1964 per la rimanenza. Tuttavia non è stato eliminato il privilegio fiscale concernente i tabacchi manufatti confezionati in Svizzera con aggiunta di tabacco greggio indigeno, non sottoposto a dazio. In tale caso, l'uguaglianza d'imposizione con i tabacchi manufatti, importati dalla zona AELS è praticamente irrealizzabile poichè i rapporti di miscelazione variano secondo il prodotto (marca) e sono soventemente modificati, fatto che comporterebbe, ogni volta, cambiamenti nell'imposizione. Per contro, l'imposizione doganale dei prodotti importati non è sottoposta a fluttuazioni. Va poi anche notato che la parte di tabacco greggio indigeno impiegato ammonta all'8-9% del consumo globale di tabacco greggio.

Il Consiglio dell'AELS nel trattare un caso che presentava una certa analogia con quello che precede ha precisato che nella determinazione dei dazi fiscali sui prodotti industriali importati, nella cui composizione interviene materie gregge agricole, elencate nell'allegato D alla convenzione, non è autorizzato il mantenimento della protezione doganale in favore di dette materie prime. I diritti doganali gravanti sulle importazioni delle materie gregge, agricole in questione non possono dunque, all'atto della determinazione d'un dazio fiscale, essere presi in considerazione solamente se sono considerati dazi fiscali conformemente all'articolo 6 della convenzione e cioè nel caso in cui anche i materiali greggi, agricoli di produzione indigena sottostanno alla medesima imposizione. Considerato che in Svizzera per la fabbricazione di tabacchi manufatti vengono impiegati tabacchi greggi indigeni che sono a beneficio di protezione doganale mediante i dazi sui tabacchi greggi importati, secondo il criterio surriferito, non è possibile includere nei dazi concernenti i tabacchi manufatti la protezione doganale di cui si tratta. Nella determinazione dei dazi fiscali il dazio sul tabacco greggio potrebbe essere preso in considerazione, quale gravame fiscale, sulla produzione indigena di tabacco manufatto solamente se il tabacco greggio indigeno è soggetto a un'imposta corrispondente all'imposizione doganale.

D'altronde l'effetto protettivo del dazio potrebbe essere eliminato o non riscuotendo dazi sui tabacchi greggi esteri o riscuotendo un dazio fiscale adeguato in modo che per i paesi dell'AELS esso corrisponde alla tassa di fabbricazione riscossa nel paese. Tuttavia, tali provvedimenti andrebbero a pregiudizio della nostra industria dei tabacchi e, conseguentemente, l'unica possibilità per adeguarsi all'articolo 6 della convenzione è quella di modificare il sistema d'imposizione in vigore. La revisione delle disposizioni attuali è però necessaria anche per altre considerazioni. A lunga scadenza i dazi, quali mezzi di finanziamento statale, andranno vièppiù perdendo d'importanza poichè il loro effetto costituisce un freno alla moderna tendenza d'unificazione delle zone economiche e agli scambi commerciali. Se l'evoluzione dovesse sfociare in un mercato comune europeo, cui potrebbe partecipare anche la Svizzera, quest'ultima dovrebbe rinunciare agli introiti doganali poichè a fondamento di un sistema simile sta per l'appunto l'abolizione dei dazi. Si presuppone che anche i dazi fiscali non potranno più fruire d'un disciplinamento speciale e conseguentemente anche i dazi sui tabacchi manufatti subiranno sensibili riduzioni. Già l'AELS si sforza se non di abolire almeno di ridurre il gravame daziario per promuovere gli scambi internazionali. Non dobbiamo poi escludere che per incrementare l'economia dei paesi in via di sviluppo debbano essere ridotti i dazi sui prodotti agricoli come già si fa per i legnami tropicali. In tal caso sarebbe assai difficile evitare un'ulteriore diminuzione dei dazi sui tabacchi greggi. Considerato dunque che con l'evoluzione probabile le entrate doganali sono votate a una forte diminuzione è opportuno che si dedichi già sin d'ora tutta l'attenzione al problema onde si possano assicurare alla Confederazione le entrate corrispondenti. Specialmente i proventi dall'imposizione sul tabacco devono restare integri poichè con essi la Confederazione riesce a coprire il proprio contributo all'AVS. Una soluzione sarebbe quella di convertire in imposta sul tabacco i gravami attualmente fondati sui diritti di dogana.

Ci domandiamo, tuttavia, se debbasi già considerare questo punto in occasione della revisione attuale che deve, anzitutto, adeguare alla convenzione dell'AELS le prescrizioni circa l'imposizione sul tabacco. Siamo pertanto del parere che se già si procede a una revisione, tanto vale di farla in modo che le successive modificazioni si riducano al minimo. Per tal motivo vi proponiamo la revisione completa della legislazione sul tabacco. Rimane però la questione se sià più opportuno di rivedere il capo IV della II parte della LAVS oppure di redigere una legge speciale. Esaminiamo anzitutto le circostanze per cui le disposizioni concernenti l'imposizione sul tabacco sono state inserite nella LAVS.

Il Consiglio federale pensava, inizialmente, di emanare una legge speciale concernente il finanziamento della AVS mediante fondi pubblici che comprendesse anche l'imposizione sul tabacco quale mezzo di finanzia-

mento. Tuttavia, ancora prima della chiusura dei dibattiti parlamentari, le due parti, segnatamente assicurazione e finanziamento, sono state prese in un'unica legge. Secondo la sistematica, le disposizioni circa l'applicazione tecnica dell'imposizione sul tabacco sono estranee alla LAVS poichè hanno solamente un rapporto indiretto con lo scopo di quest'ultima.

Le disposizioni in questione sono insomma mal collocate come lo sono quelle concernenti l'imposizione sulle acquaviti, nonostante che la parte spettante alla Confederazione dei proventi netti di quest'ultima serva anche al finanziamento dell'AVS. Proponiamo pertanto di scindere dalla LAVS le disposizioni nell'imposizione del tabacco e di redigere, come per le altre imposte federali, una legge separata, restando beninteso immutata la destinazione dei proventi. Similmente dicasi per i capitoli I - III della seconda parte della LAVS (finanziamento e, segnatamente, l'articolo 104).

Il disegno di legge che presentiamo è stato elaborato unicamente nell'intento di creare un sistema d'imposizione sul tabacco che corrisponda agli obblighi internazionali attuali e futuri senza tuttavia pregiudicare il gettito dell'imposta. Dunque la revisione non mira a maggiorare l'imposizione sul tabacco. Conseguentemente, i proventi dalla nuova imposizione devono essere uguali a quelli attuali. L'adeguamento delle aliquote è fatto fondandosi su questo criterio. Il rapporto fra l'imposizione su sigari e tabacco da pipa, da una parte, e sui sigari e le sigarette dall'altra, deve essere, per principio, mantenuto.

In tal modo sarà possibile evitare, entro certi limiti, spostamenti nel consumo e modificazioni strutturali nella produzione. Alcune leggere variazioni rispetto all'imposizione attuale saranno tuttavia inevitabili poichè sono mutate le basi del calcolo, ma ciò non causerà nessun aumento dei prezzi. La nuova tariffa per le sigarette si fonda sulle aliquote attuali aumentate del 40%, giusta la disposizione della legge del 19 dicembre 1963, in cui è appunto stato previsto quest'aumento a contare dal 1° gennaio 1966. Poichè l'aumento è stato conglobato nell'aliquota, la disposizione surriferita può ora essere abrogata (cfr. disposizioni transitorie e finali). Con tale abrogazione viene però soppressa anche la limitazione fino a fine 1969 della durata dell'aumento e, inoltre, il Consiglio federale non ha più facoltà, nei limiti delle competenze accordategli con la legge del 19 dicembre 1963, di abrogare integralmente o parzialmente le aliquote in vigore fino alla fine del 1965. Tuttavia, considerato il fabbisogno finanziario dell'AVS, è praticamente da escludere che a contare dal 1970, col nuovo ordinamento per il finanziamento di detta istituzione, l'imposizione sulle sigarette possa essere riportata al livello iniziale.

III. IL NUOVO SISTEMA D'IMPOSIZIONE

1. Generalità

a. Adeguamento dell'imposizione alle esigenze dell'AELS

Nel capitolo precedente abbiamo visto che la revisione dell'imposizione sul tabacco deve essere fatta tenendo conto degli obblighi imposti dalla convenzione AELS. Perciò la nuova imposizione deve anzitutto adempiere la condizione dell'adeguamento alle disposizioni della convenzione. Tuttavia la nuova imposizione non deve portare un'innovazione completa ma piuttosto deve essere integrata nell'ambito dell'evoluzione avvenuta sinora. Dunque non si tratta di scegliere una soluzione che soddisfi a esigenze prettamente teoriche come sarebbe stato il caso se si fosse trattato d'introdurre l'imposizione.

Esaminiamo ora come può essere concepita un'imposizione conforme alle esigenze dell'AELS. Fra i sei Stati membri, il Portogallo e l'Austria esercitano un monopolio mentre l'Inghilterra riscuote il dazio sui tabacchi greggi e su quelli manufatti. La Danimarca, la Svezia e la Norvegia applicano il sistema delle fascette ufficiali. Il monopolio non entra in considerazione per il nostro paese poichè con tale sistema è l'amministrazione che, disponendo dell'importazione, fabbricazione e della vendita, stabilisce i prezzi dei tabacchi manufatti in modo che lo Stato ne possa trarre il maggior beneficio possibile. L'adozione di un disciplinamento simile, per cui si dovrebbe modificare la Costituzione federale, troverebbe una viva opposizione nella popolazione decisamente ostile ai monopoli statali. La soluzione consistente unicamente nella riscossione di dazi sui tabacchi greggi e su quelli manufatti non risponderebbe più agli scopi della revisione che è intesa a creare un'imposta da riscuotere all'interno del paese. Inoltre bisognerebbe applicare al tabacco indigeno una tassa corrispondente ai dazi per ottenere l'uguaglianza di trattamento giusta la convenzione dell'AELS. L'Inghilterra non conosce questa seconda parte del problema poichè non è produttrice di tabacco.

Orbene, l'imposizione che meglio s'addice alle condizioni svizzere è quella sui tabacchi manufatti. Essa esiste, sotto forma di tassa di fabbricazione, come complemento ai dazi.

Non si tratta dunque d'un'innovazione vera e propria poichè il sistema delle fascette ufficiali, applicato in alcuni Stati dell'AELS, si fonda pure sull'imposizione dei tabacchi manufatti. Tale modo d'imposizione può benissimo assumere la forma d'un'imposizione unica. Perciò il disegno prevede l'abolizione dei diritti di dogana sui tabacchi greggi, qualunque ne sia la provenienza; tali diritti vanno però compresi nell'imposta in modo che ne conseguano dei proventi equivalenti a quelli ottenuti mediante il disciplinamento attuale. La base di calcolo, come anche l'aliquota dell'imposta

sono le stesse sia per i tabacchi manufatti confezionati in Svizzera sia per quelli importati. Conseguentemente, i tabacchi manufatti importati dai paesi dell'AELS e quelli confezionati in Svizzera sottostanno alla stessa imposizione indipendentemente dalla composizione del tabacco e dai rapporti di miscelazione. Dato che l'imposizione grava sui prodotti fabbricati senza distinzione di provenienza e origine, essa riveste incontestabilmente il carattere d'un'imposta indiretta, interna non sottoposta alle disposizioni che disciplinano la soppressione dei diritti di dogana.

Secondo questo ordine d'idee, possiamo chiederci perchè mai si tratta d'abolire già sin d'ora il dazio sul tabacco greggio importato da tutti i paesi e non unicamente da quelli dell'AELS. D'altronde, un'abolizione dei dazi unicamente per le importazioni dai paesi AELS sarebbe priva di senso poichè non importiamo tabacco greggio da questi paesi. Inoltre per le importazioni da paesi terzi, il dazio sul tabacco greggio non avrebbe potuto essere compreso nell'aliquota d'imposta e, conseguentemente incorporato nell'onere fiscale gravante sui prodotti finiti. Ciò avrebbe causato non poche difficoltà d'ordine pratico nonchè sensibili inuguaglianze fiscali.

b. Esigenze per il nuovo sistema d'imposizione

Come abbiamo già fatto notare, non si può giudicare unicamente su considerazioni teoriche se le basi per la determinazione dell'imposta interna siano adeguate o meno. Occorre infatti considerare l'aspetto scientifico del problema e, segnatamente, le ripercussioni economiche del cambiamento d'imposizione. Sotto questo aspetto alcune esigenze rivestono un'importanza determinante. Col regime attuale, l'industria del tabacco si è sviluppata in una direzione precisata; fra i diversi settori della fabbricazione si sono stabiliti certi rapporti — ovviamente influenzati, nel corso degli anni, dalle mutazioni di moda e di gusti — e certe categorie di prezzi si sono affermate. Orbene, occorre fare in modo che la nuova imposizione, dettata da circostanze estranee a detti elementi non abbia a ripercuotersi esageratamente su di essi. In altri termini, bisogna contenere le ripercussioni economiche a meno che non siano conseguenza di nuovi dati fondamentali.

Il fattore fondamentale è che i proventi dall'imposizione sul tabacco servono a uno scopo ben definito. Conseguentemente è essenziale di scegliere un sistema d'imposizione che non comprometta in alcun modo l'introito a favore dell'AVS e che possa garantirne, almeno in tempi normali, il conseguimento della quota attuale. Infine, il nuovo sistema d'imposizione sul tabacco non deve contribuire a gonfiare l'apparato amministrativo che attualmente, con un effettivo minimo, è in grado di curare ingenti entrate.

Da queste considerazioni risulta che l'elaborazione della struttura dell'imposta interna non può trascurare il disciplinamento attuale.

Però anche se la nuova imposizione deve anzitutto soddisfare a determinate esigenze radicate sia nella continuità dell'attuale imposizione, sia

nell'interesse dell'economia sia ancora in quello delle finanze federali, non vanno trascurate le esigenze dettate dalla dottrina fiscale. Secondo quest'ultima, essendo l'imposta sui tabacchi manufatti un'imposta di consumo, il contribuente dovrebbe essere gravato proporzionalmente al prezzo da esso pagato. Inoltre, sul piano della competitività, l'imposta deve essere di carattere neutro, vale a dire non procurare nè profitti nè perdite al contribuente (importatore, fabbricante, grossista, dettagliante ecc.). Nei casi concreti poi non va trascurato il principio dell'equità e dell'economicità dell'imposta.

2. Criteri cui è ispirata la scelta d'un nuovo sistema d'imposizione

a. Fase della transazione commerciale in cui va riscossa l'imposta.

La scelta della fase in cui riscuotere l'imposta è determinante per la scelta del sistema d'imposizione. Consideriamo anzitutto il lavoro causato dalla determinazione dell'imposta e la sua relazione con l'imposizione attuale. Entrano in linea di conto le tre possibilità seguenti:

determinazione dell'imposta presso il «dettagliante»

determinazione dell'imposta presso il «grossista»

determinazione dell'imposta presso il «fabbricante».

La prima possibilità va esclusa a priori poichè per poter imporre più di 100 000 dettaglianti occorrerebbe un immenso apparato amministrativo con uno svantaggio troppo ingente rispetto all'unico vantaggio, quello della maggiore neutralità sul piano competitivo.

La determinazione dell'imposta presso il «grossista» incontra delle difficoltà dovute ai metodi speciali di distribuzione dei tabacchi manufatti. Infatti se da una parte i grossisti forniscono di regola i dettaglianti (grandi magazzini compresi) i fabbricanti forniscono direttamente le organizzazioni d'acquisto del ramo derrate alimentari e i negozi specializzati. Pertanto in sede di determinazione dell'imposta verrebbero a crearsi due categorie diverse che causano un aumento nel numero dei contribuenti con rispettiva maggiorazione del lavoro amministrativo.

Resta la determinazione dell'imposta presso il «fabbricante» come già avviene per la tassa di fabbricazione.

Vantaggio di questo sistema: la merce è imposta fin dai primi stadi del processo economico, quindi prima di inserirsi nella rete commerciale; così, il numero dei contribuenti non è molto elevato. Questo sistema è già stato sperimentato con la tassa di fabbricazione. Un reddito fiscale elevato ha potuto essere finora prelevato con poche spese amministrative e senza complicati sistemi di controllo.

b. Struttura dell'imposta riscossa presso il «fabbricante»

Esistono diverse possibilità di sottoporre a imposizione il fabbricante, e cioè:

abbinamento all'imposta sulla cifra d'affari (ICA)
 imposta sul valore di vendita al minuto
 imposizione specifica
 imposizione specifica combinata con l'imposizione ad valorem.

Le considerazioni seguenti mirano a mettere in rilievo alcuni aspetti di queste possibilità, senza tuttavia esaurire l'argomento.

aa. L'idea d'abbinare l'imposta sul tabacco con l'ICA sarebbe molto interessante in sè, soprattutto se si tiene conto della semplificazione che ne risulterebbe al momento della riscossione. Per motivi d'economia amministrativa, l'ICA è riscossa già ora al fabbricante indigeno. La soluzione consisterebbe dunque nel determinare l'imposta sul tabacco in rapporto al valore considerato per stabilire l'ICA. Tuttavia quest'abbinamento presenta diversi aspetti negativi. Del resto ci vengono dall'estero esempi d'imposizione sul tabacco in base al sistema dell'ICA. Rimane l'ostacolo dell'aliquota troppo elevata dell'imposta. Poichè l'aliquota dell'ICA è, rispettivamente, del 5,4% e 3,6% solamente [(2,7% per i tabacchi manifatturati fabbricati in Svizzera) cfr. ordinanza n. 4c del Dipartimento federale delle finanze e delle dogane concernente l'imposta sulla cifra d'affari, del 29 novembre 1958 (imposta sulle operazioni di smercio della birra e dei tabacchi manifatturati), RU 1958, 1142; 1964, 85 (A XII C 3)], le variazioni nelle indicazioni di valore fornite dal contribuente sono irrilevanti per detta imposta. Orbene, se le aliquote dell'imposta raggiungono un multiplo di queste cifre, delle differenze, benchè minime, nel valore imponibile avranno una ripercussione molto più grande. Detto valore può essere variabilissimo sia per i tabacchi manifatturati fabbricati in Svizzera sia per quelli importati. La quantità di merce venduta e l'acquirente sono, ad esempio, fattori che influiscono sul prezzo. Abbiamo visto come il fabbricante fornisce i grossisti, i venditori all'ingrosso, gli organi d'acquisto e anche i negozi specializzati; secondo l'importanza delle comande e della cifra d'affari entro un determinato periodo, gli acquirenti fruiscono di ribassi graduati secondo la quantità, di sconti secondo la cifra d'affari ecc. La situazione è simile a quella concernente le transazioni all'importazione. Sarebbe dunque necessario definire con precisione il valore onde si possa procedere a una riscossione unificata dell'imposta e si riesca a coprire i proventi dell'imposizione sul tabacco. Occorre inoltre istituire un organismo di controllo speciale, incaricato di esaminare, nei casi specifici, i valori dichiarati e di chiarire, se necessario, le differenze di valore. Ciò oltre a non portare la semplificazione desiderata condurrebbe all'aumento del lavoro amministrativo. Tuttavia, la riscossione dell'ICA e dei diritti gravanti sul tabacco manufatto è attualmente già raggruppata presso la direzione generale delle dogane, perciò, almeno su questo punto, non vi è nulla da semplificare. Infine, sarebbe troppo difficile adeguare a un'imposizione del valore all'ingrosso le aliquote attuali.

Inoltre sarebbe impossibile predire con esattezza se si riesca a uguagliare i proventi attualmente ottenuti con l'imposizione sul tabacco e, con ciò non è adempiuta una delle condizioni essenziali imposte al nuovo sistema.

L'abbinamento imposta sul tabacco e ICA si urta anche a considerazioni d'ordine costituzionale. Giusta l'articolo 41 *ter* della Costituzione federale l'ICA è limitata fino alla fine del 1974. Per contro, secondo l'articolo 41 *bis*, capoverso 1, lettera *c*, la durata dell'imposizione sul tabacco è illimitata.

bb. L'imposta sul valore di vendita al minuto è riscossa in percentuale sul valore al dettaglio del prodotto manufatto. Tale valore, contrariamente a quello all'ingrosso, non è difficile da determinare, tanto più che per legge si può imporre ai fabbricanti di stampare il prezzo di vendita sugli imballaggi dei prodotti. Questo tipo d'imposizione consente la ripartizione esatta dell'onere fiscale in modo proporzionale alla spesa dell'acquirente; sul piano concorrenziale essa è di carattere neutro mentre che sono per contro inevitabili certe ripercussioni nella struttura dell'industria del tabacco. Infatti quest'ultima è organizzata, ormai da decenni, in funzione della determinazione specifica dell'imposta così come è attualmente applicata. Con lo spostamento dell'onere fiscale fra i diversi fabbricanti andrebbe in ogni modo pregiudicata la loro competitività e, inoltre, sul mercato si avrebbe una situazione disordinata per l'ulteriore adeguamento alle nuove condizioni tributarie.

L'introduzione dell'imposizione sul valore di vendita al minuto metterebbe in una situazione particolarmente delicata le aziende dell'industria dei sigari, specializzate nelle fabbricazioni di prodotti cari confezionati con tabacco di valore. Dette aziende che già risentono del rincaro del materiale greggio e della manodopera verrebbero private dell'attuale riduzione d'imposta (cfr. n. 5).

Per quanto concerne le sigarette va tenuto conto che un'imposizione sul valore di vendita al minuto comporterebbe l'applicazione di un saggio d'imposta unificato del 40 per cento circa. Le conseguenze sarebbero sgradevoli poichè le tre principali categorie di prezzi — che sono determinanti per il gettito fiscale — partecipano in modo inuguale alla produzione globale. Attualmente tale partecipazione ascende al:

- 45% per la categoria di prezzo di fr. 1.20 per 20 pezzi
- 32,5% per la categoria di prezzo di fr. 1.40 per 20 pezzi
- 18% per la categorie di prezzo di fr. 1.50 per 20 pezzi.

In seguito all'applicazione del saggio unificato, l'imposizione sul valore di vendita al dettaglio comporterebbe un onere fiscale accresciuto per tutte queste categorie; le sigarette del prezzo di fr. 1.20 per 20 pezzi — che

costituiscono quasi il 50% della produzione locale — sarebbero poco gravate, per contro l'aumento sarebbe più sensibile per le categorie di prezzo superiori. La maggiorazione dell'onere fiscale causerebbe probabilmente un aumento dei prezzi o almeno una compressione dei prezzi di produzione a scapito della qualità. L'aumento dei prezzi porterebbe una flessione della vendita, com'è già stato accertato dopo il 1° gennaio 1966 in seguito all'aumento del 40% dell'onere fiscale, e uno spostamento del consumo nel senso che i fumatori cercheranno delle sigarette di gusto analogo ma di prezzo più modico. Anche la manutenzione dei prezzi a scapito della qualità si risolverebbe, come già è stato dimostrato all'estero, in una flessione delle vendite. Perciò, qualunque sia la soluzione adottata, ne conseguirebbe pur sempre una diminuzione del gettito fiscale che comprometterebbe la quota dei proventi in favore dell'AVS. Per poter sicuramente mantenere l'entrata fiscale attuale, bisognerebbe dunque aumentare l'onere fiscale sulle sigarette delle categorie di prezzo inferiori; in tal modo sarebbe però compromessa la neutralità sul piano concorrenziale, gran vanto del sistema d'imposizione sul valore di vendita al dettaglio.

L'imposizione sul valore di vendita al dettaglio presenta tuttavia il pericolo d'evasione mediante la vendita di tabacchi manufatti a prezzo superiore di quello che ha servito di base per l'imposizione. I paesi che praticano tale sistema d'imposizione impiegano, per sicurezza, le fascette ufficiali da applicare sugli imballaggi per le vendite al dettaglio. Occorre esaminare se un tale provvedimento, che procurerebbe notevoli complicazioni amministrative e conseguenti maggiori spese, possa essere preso in considerazione anche per il nostro paese.

In ogni modo, tutte le associazioni del ramo del tabacco (fabbricazione, vendita, importazione) sono state unanimi nel pronunciarsi contro l'imposizione sul valore di vendita al dettaglio.

cc. La tassa attuale di fabbricazione è un'imposizione specifica (base per la determinazione: peso del materiale greggio impiegato, numero dei pezzi e peso delle sigarette finite). Considerati i motivi che ispirano le possibilità innanzi proposte, il mantenimento d'una imposizione specifica sul tabacco ci sembra essere la soluzione più sensata. È infatti il modo più semplice per stabilire il collegamento con l'imposizione attuale; in tal modo si evitano ingerenze nella struttura dell'industria del tabacco. Il sistema che proponiamo garantisce inoltre un gettito fiscale pari ai proventi attuali. Sono previste come unità di calcolo:

per i sigari e le sigarette,	il peso di 1000 pezzi
per il tabacco trinciato, quello da masticare, quello in rotoli e quello da fiuto,	il kg di peso effettivo
per le carte da sigarette	il foglietto o tubetto.

Il vantaggio dell'imposizione specifica consiste soprattutto nella semplicità d'applicazione poichè i fattori base sono di facile determinazione e verifica. Positivo è pure il fatto che detto sistema non procura alcuna imposizione suppletiva ai contribuenti (fabbricanti) quand'essi mettono in lavorazione il tabacco di caro prezzo e pertanto essi possono concentrarsi su una produzione qualitativamente eccellente, come nel caso dei tabacchi manufatti confezionati in Svizzera. Tuttavia l'imposizione strettamente specifica non può essere neutra sul piano concorrenziale. Abbiamo però visto che anche con l'imposizione sul valore di vendita al dettaglio la neutralità in questione sarebbe, a lungo andare, compromessa dalla necessità di ottenere un gettito fiscale almeno uguale a quello attuale. Siamo pertanto del parere che la stabilità dei proventi in favore dell'AVS è da preferirsi ai proventi variabili secondo la struttura dei prezzi. Finora, i proventi dall'imposizione sul tabacco sono stati in continua progressione nonostante l'imposizione specifica. Per concludere va ancora osservato che l'imposizione specifica non accentua per nulla l'effetto inflatorio dell'aumento dei prezzi come nel caso dell'imposizione sul valore di vendita al minuto.

dd. Il disegno di legge prevede, tuttavia, come base di calcolo, non solamente la quantità ma anche, in determinata misura, il prezzo al dettaglio (art. 10). Abbiamo già accertato che l'adeguamento alla nuova imposizione fondata su un sistema strettamente specifico pregiudicherebbe l'eguaglianza fiscale, precipuamente per quanto concerne le sigarette. Secondo la tariffa attuale, i tabacchi greggi cui manchi totalmente o parzialmente la nervatura mediana o il gambo oppure che sono stati altrimenti lavorati, sono passibili d'una soprattassa rispettivamente del 30 e del 50 per cento. Tali tabacchi sono generalmente impiegati nella fabbricazione di sigarette delle categorie di prezzo di fr. 1,40 e 1,50 per 20 pezzi. Orbene, con l'abolizione del dazio sui tabacchi di qualsiasi provenienza sono pure abolite le soprattasse sui tabacchi greggi, importati già lavorati. I proventi corrispondenti, che ascendono attualmente a circa 3 milioni di franchi all'anno, potrebbero essere compensati con una soprattassa lineare da aggiungere al saggio d'imposta. Tuttavia sarebbe ingiusto colpire con quest'ultima soprattassa i fabbricanti di sigarette delle categorie di prezzo inferiori a fr. 1,40 per 20 pezzi, che non importano tabacchi greggi già scostolati o altrimenti lavorati. Il saggio d'imposta maggiorato per le sigarette («Tariffa dell'imposta sulle sigarette» allegato IV) delle categorie di prezzo fino a 7 centesimi e più il pezzo (= fr. 1.40 e oltre per 20 pezzi) compenserà largamente la differenza in seguito all'abolizione della soprattassa surriferita. Questa soluzione è stata approvata dai fabbricanti.

Nelle aliquote di dazio attualmente applicate ai tabacchi greggi destinati alla fabbricazione di sigari è già stato tenuto parzialmente conto del valore della merce mediante una ripartizione secondo la varietà (da 30 a 80 fr. per 100 kg di materiale greggio). La maggior parte dei tabacchi modi-

camente imposti sono impiegati nella fabbricazione di prodotti a buon mercato, quelli per cui l'imposizione è elevata servono invece nella produzione di sigari più cari. Nell'elaborazione della nuova tariffa d'imposta (allegato I al disegno di legge) si è dovuto, per ragioni d'ordine tecnico, riunire il dazio nelle aliquote d'imposta. Per ristabilire i rapporti d'imposizione si è anche qui dovuto prevedere una progressione sopportabile delle aliquote secondo i prezzi di vendita al minuto.

Gli stessi provvedimenti si sono rivelati necessari per il tabacco trinciato (tabacco da pipa) poichè quello a buon mercato contiene una parte importante di materiale proveniente dalla fabbricazione di sigari e gravato unicamente dalla tassa di fabbricazione meno elevata prevista per i sigari (art. 119, cpv. 2 LAVS) oppure consistente in aggiunte diverse dal tabacco e pertanto esenti da imposta. La parte dei materiali che beneficiano d'agevolazioni fiscali o di esenzione d'imposta, diminuisce, di regola, in modo inversamente proporzionale al prezzo. Per tale motivo nella tariffa dell'imposta allegata al disegno di legge (allegato III) le aliquote sono graduate secondo i prezzi di vendita al minuto in modo che possa essere mantenuto, entro il limite del possibile, il saggio d'imposizione attuale.

Dunque il sistema d'imposizione su cui si fonda il disegno di legge consiste precipuamente in un'imposizione specifica computata però in leggera misura da un'imposizione sul valore di vendita al minuto. Tale completamente secondo una progressione fiscale in funzione del valore è però limitato onde abbia a garantire almeno i proventi attuali in favore dell'AVS senza pregiudicare la struttura dell'industria del tabacco. Inoltre esso consente una graduazione più esatta dei prodotti manufatti appartenenti alle diverse categorie di prezzo senza tuttavia causare quelle ripercussioni sfavorevoli, tipiche dell'imposizione unicamente sul valore. La considerazione dei prezzi al minuto presuppone però che quest'ultimi possano essere accertati senza difficoltà. Abbiamo già precisato tale possibilità. In effetti, l'articolo 15, capoverso 1, del disegno di legge prescrive che il prezzo al dettaglio debba figurare sugli imballaggi per la vendita al minuto di tabacchi manufatti confezionati in Svizzera o importati. Siccome poi la progressione è pressochè insignificante si può desistere dall'applicazione della fascetta ufficiale, quale mezzo di controllo.

c. Tassa sulla carta da sigarette

Durante i lavori preliminari per il nuovo disciplinamento è stata esaminata anche la questione concernente il mantenimento della tassa sulla carta da sigarette. Pensiamo che sia bene di mantenere detta tassa anche se i suoi proventi non sono ingenti. Infatti non possiamo escludere che le abitudini dei fumatori possano cambiare e che quest'ultimi ricomincino a confezionarsi da sè le sigarette. Pertanto le disposizioni del disegno di legge concer-

menti la carta da sigarette (fabbricazione non industriale di sigarette) sono preponderantemente di carattere preventivo. La base del calcolo resta immutata. Secondo il numero IV, lettera *b*, della LAVS (nuovo testo del 19. XII. 1964) il Consiglio federale avrebbe potuto aumentare del 40 per cento la tassa sulla carta da sigarette a contare dal 1° gennaio 1966, data in cui è stata aumentata l'imposizione sulle sigarette fabbricate industrialmente. L'aumento non è stato fatto per ragioni d'ordine tecnico, ma ora è venuto il momento di colmare questa lacuna. Si prevede di portare la tassa da 0,2 a 0,3 centesimi (aumento del 50%) per foglietto o tubetto, poichè è l'unico mezzo per ottenere una somma arrotondata (30 a 15 ct) per gli imballaggi di 100 a 50 foglietti usualmente messi in commercio. Come per l'imposizione sulle sigarette, il disciplinamento per la carta da sigarette previsto nella legge del 1963 è abrogato e sostituito con la nuova legge.

3. Diritti doganali sui tabacchi manufatti importati

Qualora i tabacchi manufatti fabbricati in Svizzera o importati dai paesi AELS sono gravati solamente dall'imposta giusta le tariffe menzionate negli allegati da I a IV del disegno di legge, i tabacchi provenienti dagli altri paesi vengono inoltre gravati da un diritto doganale specifico; quest'ultimo è stabilito in modo tale che l'imposta dei tabacchi manufatti provenienti dai paesi estranei all'AELS raggiunga il livello dell'attuale imposizione. Di conseguenza, l'onere fiscale non cambia per i tabacchi manufatti importati dai paesi AELS o da altri paesi e quelli fabbricati in Svizzera.

Gli importatori di tabacchi manufatti hanno presentato una richiesta per ridurre i diritti d'entrata. Questa richiesta non ha avuto seguito principalmente perchè il momento è poco propizio alle riduzioni. Non è tuttavia escluso che la Svizzera sia comunque obbligata a ridurre i diritti doganali in seguito a un nuovo allentamento delle barriere doganali. È quindi prematuro pretendere una riduzione autonoma dei diritti doganali anche perchè essa avrebbe lo svantaggio d'attenuare il regime preferenziale AELS.

4. Tariffe d'imposta e tariffa dei diritti doganali sul tabacco

a. Tariffe d'imposta

È stata allestita una tariffa specifica per ognuno dei tre gruppi di tabacchi manufatti (sigari, tabacco da pipa, sigarette). Considerando che, giusta le attuali prescrizioni, i diritti doganali sul tabacco greggio e le tasse di fabbricazione variano da un gruppo all'altro, è indicato adattarli alle nuove aliquote d'imposta, prendendo come base quella attuale. Il gruppo «sigari» è suddiviso in tariffe speciali per stumphen, cigarillos, sigari a penna e sigari Avana, da una parte, per Toscani e Virginia (Brissago), dall'altra.

Per quanto concerne i sigari e il tabacco da pipa, la parità fiscale fra tabacchi manufatti fabbricati in Svizzera e quelli importati dai paesi AELS ha potuto essere stabilita solamente abbandonando la base del calcolo fondata sul consumo del tabacco greggio e adottando quella dei prodotti finiti. È ben vero che questa soluzione comporterà un aumento del lavoro amministrativo; tuttavia, essendo possibili semplificazioni in altri campi, il personale attuale potrà far fronte con molta probabilità all'accresciuto lavoro.

aa. Tariffa d'imposta per i stumpen, cigarillos, sigari a penna e sigari Avana

Base del calcolo: il peso medio per 1000 pezzi; l'aliquota è calcolata per categorie di prezzi, seguendo il prezzo unitario di vendita al minuto. Queste categorie sono adattate ai prezzi di vendita attualmente praticati nel commercio; ciò vale anche per le aliquote d'imposta di base per i prodotti con peso medio fino a 2 kg per 1000 pezzi. Giusta la nota 1 della tariffa d'imposta, i prodotti che superano questo peso sono gravati da un supplemento di 80 ct. per ogni frazione (integrale o parziale) di 500 fr. in eccesso.

Questa classificazione supplementare era necessaria per raggiungere una imposizione il più simile possibile a quella basata sulle attuali prescrizioni. Nonostante la sua forma un po' complicata, l'applicazione non dovrebbe creare difficoltà.

Qualora il peso medio per 1000 pezzi superi il limite tariffario della categoria di prezzo, il peso in eccedenza del prodotto è considerato un pezzo a sé per il calcolo dell'imposta (cfr. nota 1 della tariffa d'imposta); è tuttavia stabilito che questa soluzione è eccezionale. Ciò vale anche per i pesi superiori nelle categorie di prezzo di 2 fr. (nota 2) della tariffa d'imposta.

L'applicazione dell'aliquota della tariffa d'imposta ai cigarillos di peso sensibilmente inferiore a 2 kg per 1000 pezzi costituirebbe un provvedimento rigoroso. Perciò la nota 1 della tariffa prevede, per simili prodotti, un'aliquota d'imposta ridotta di 40 ct. quando il peso per 1000 pezzi non supera 1,750 kg.

Giusta l'articolo 11, capoverso 2, lettera c, del disegno di legge, il Consiglio federale può aumentare l'aliquota della tariffa d'imposta per alcune specie di sigari (cfr. commento a detto articolo). Come già abbiamo ricordato nel I capitolo, numero 1, l'intervento della manodopera è molto più necessario nella fabbricazione dei sigari che in quella delle sigarette. Tuttavia ci si sforza sempre più di meccanizzare le fabbriche di sigari utilizzando sotto fasce e fasce di tabacco omogeneizzato (fogli fabbricati meccanicamente a base di tabacco greggio o di cascami di tabacco). Questi nuovi procedimenti di fabbricazione permettono all'industria del sigaro di ridurre il costo delle materie allo stato greggio e della fabbricazione e di aumentare sensibilmente la capacità produttiva. Così, un maggior onere fiscale diviene sopportabile senza pertanto intralciare i progressi tecnici. Proprio per tener conto di quest'evoluzione il Consi-

glio federale è stato autorizzato ad aumentare le aliquote della tariffa d'imposta; esso può stabilire la data più propizia per decretare detta maggiorazione. Quest'ultima comporterà certamente un aumento del prezzo per i prodotti in questione. A questo proposito, il disegno di legge esula dalle disposizioni attuali ma la questione di sapere se detti progressi tecnici dovrebbero, da soli, influenzare l'onere fiscale si sarebbe posta anche senza la presente revisione. È quindi normale che il progetto tenga conto dell'evoluzione nella produzione dei sigari, in particolare dei cigarillos.

La tavola seguente comprende, oltre alle aliquote d'imposta di base (nella colonna «fino a 2 kg»), le aliquote d'imposta per ogni 500 g. in più fino al limite tariffario delle diverse categorie di prezzo; è elencata quindi ogni aliquota applicabile nei casi specifici.

bb. Tariffa d'imposta per Toscani e Virginia (Brissago)

L'imposizione segue il principio che regola gli altri sigari (lettera *aa* precedente). Considerando che si tratta, all'occorrenza, d'un numero relativamente poco elevato di qualità, la tariffa ha potuto essere semplificata. L'elaborazione di una tariffa speciale per questi prodotti s'è dimostrata necessaria perchè essi sono fabbricati per la maggior parte con tabacchi attualmente meno imposti rispetto alla media dei tabacchi utilizzati nell'industria del tabacco ed inoltre, perchè la fabbricazione di questi sigari dà più cascami che la fabbricazione di altri generi di sigari.

cc. Tariffa d'imposta per il trinciato, il tabacco in rotoli, da masticare e da fiuto, come anche per cimette di sigari

Benchè solamente il trinciato propriamente detto e il tabacco in rotoli siano utilizzati per la pipa, tutti i tabacchi qui menzionati sono raggruppati sotto la medesima tariffa d'imposta poichè non si prestano a un'imposizione secondo il peso unitario.

Giusta una nota concernente detta tariffa, il trinciato (tabacco da pipa) fabbricato in Svizzera, appartenente alle tre categorie inferiori di prezzo non può essere imposto al tasso corrispondente se non contiene almeno i quantitativi di tabacco indigeno seguenti:

40 per cento (I categoria di prezzo, aliquota 1 fr. per kg)

25 per cento (II categoria di prezzo, aliquota 2 fr. per kg)

10 per cento (III categoria di prezzo, aliquota 3 fr. per kg).

Se il quantitativo non è raggiunto, si applica indistintamente l'aliquota di 4 fr. il kg della IV categoria di prezzo. Tale provvedimento è stato preso d'intesa con l'associazione svizzera dei fabbricanti di tabacco da fumare, al fine di garantire lo smercio di tabacco indigeno. Senza questo provvedi-

Tariffa d'imposta per i sigari

Aliquota d'imposta per 1000 pezzi

Prezzo di vendita al minuto per pezzo (categorie di prezzo)		Peso medio per 1000 pezzi, senza bocchino né filtro																
		fr. a 2 kg	fr. a 2,5 kg	fr. a 3 kg	fr. a 3,5 kg	fr. a 4 kg	fr. a 4,5 kg	fr. a 5 kg	fr. a 5,5 kg	fr. a 6 kg	fr. a 6,5 kg	fr. a 7 kg	fr. a 7,5 kg	fr. a 8 kg	fr. a 9 kg	fr. a 10 kg	fr. a 11 kg	fr. a 12 kg
ct.		Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
fr. a 12		2.60	3.40	4.20														
fr. a 15		2.75	3.55	4.35	5.15													
fr. a 17		2.85	3.65	4.45	5.25	6.05												
fr. a 19		2.95	3.75	4.55	5.35	6.15	6.95											
fr. a 22		3.10	3.90	4.70	5.50	6.30	7.10	7.90										
fr. a 27		3.35	4.15	4.95	5.75	6.55	7.35	8.15	8.95									
fr. a 30		3.60	4.40	5.20	6.00	6.80	7.60	8.40	9.20	10.00								
fr. a 40		4.10	4.90	5.70	6.50	7.30	8.10	8.90	9.70	10.50	11.30							
fr. a 50		4.60	5.40	6.20	7.00	7.80	8.60	9.40	10.20	11.00	11.80	12.60						
fr. a 60		5.10	5.90	6.70	7.50	8.30	9.10	9.90	10.70	11.50	12.30	13.10	13.90					
fr. a 80		6.10	6.90	7.70	8.50	9.30	10.10	10.90	11.70	12.50	13.30	14.10	14.90	15.70				
fr. a 100		7.10	7.90	8.70	9.50	10.30	11.10	11.90	12.70	13.50	14.30	15.10	15.90	16.70	18.30			
fr. a 120		8.10	8.90	9.70	10.50	11.30	12.10	12.90	13.70	14.50	15.30	16.10	16.90	17.70	19.30	20.90		
fr. a 150		9.60	10.40	11.20	12.00	12.80	13.60	14.40	15.20	16.00	16.80	17.60	18.40	19.20	20.80	22.40	24.00	
fr. a 200		12.10	12.90	13.70	14.50	15.30	16.10	16.90	17.70	18.50	19.30	20.10	20.90	21.70	23.30	24.90	26.50	28.10

mento la produzione indigena soccomberebbe davanti alla concorrenza estera e d'altronde occorre riservare ai coltivatori svizzeri quest'unica possibilità di smercio (produzione di tabacco da pipa). Tuttavia tali aliquote suppletive diverrebbero un fardello difficilmente sopportabile in caso di penuria di tabacco indigeno (cattivi raccolti, malattie ecc.). In tal caso il Consiglio federale deve avere la facoltà di ridurre adeguatamente le aliquote. Le convenzioni internazionali cui ha aderito la Svizzera consentono, in materia di tabacchi esteri, unicamente l'applicazione di certe aliquote d'imposta se essa è subordinata all'aliquota di tabacco indigeno. Le importazioni di tabacco trinciato delle tre categorie inferiori di prezzo dovrebbero dunque essere incondizionatamente imposte al saggio corrispondente della tariffa; tuttavia non v'è per ciò da temere che vi sia una differenziazione a scapito della fabbricazione svizzera poichè i tabacchi trinciati di queste categorie di prezzo (prezzo di vendita al minuto fino a 25 fr. il kg) non sono mai stati finora importati o tantomeno lo saranno in avvenire. Per il disciplinamento sarà disposto analogamente come per l'imposta sulle sigarette (cfr. lettera *dd*, cpv. 3 che segue).

dd. Tariffa dell'imposta sulle sigarette

Tale tariffa si fonda sugli stessi fattori come alla lettera *aa* (tariffa sui sigari). Anch'essa ha potuto essere riassunta in una tavola.

Nella categoria delle sigarette di oltre 1,350 kg per 1000 pezzi (gravate, secondo l'osservazione 2 della tariffa d'imposta, d'un supplemento di 7 fr. per 1000 pezzi) vi appartengono alcuni articoli speciali che attualmente erano gravati, giusta l'articolo 122, capoverso 2, della LAVS, con la doppia tassa di fabbricazione. Tale raddoppio è troppo rigoroso, ingiusto e di portata proibitiva per quei prodotti che superano da poco il limite di 1,350 kg. L'allentamento previsto è pertanto ampiamente giustificato. Inoltre, considerato l'esiguo quantitativo fabbricato o importato di queste sigarette, la riduzione dell'onere è praticamente priva di portata fiscale.

Secondo l'osservazione 3 della tariffa d'imposta; l'aliquota della categoria inferiore di prezzo è applicabile alle sigarette fabbricate in Svizzera solamente se esse contengono almeno il 50% di tabacco indigeno. Inoltre per indurre i fabbricanti a utilizzare il tabacco indigeno la differenza fra l'aliquota inferiore e quella successiva è stabilita a fr. 2,10. Questi provvedimenti sono anche intesi ad agevolare l'introduzione sul mercato di sigarette di buona qualità anche se di modico prezzo. Nel disciplinamento attuale sono già previste delle aliquote ridotte per le cosiddette sigarette svizzere (art. 48, cpv. 1, lettera *a*, dell'OIT). Come per il tabacco trinciato, l'applicazione d'una determinata aliquota d'imposta ai prodotti importati non può essere subordinata all'aggiunta di tabacco indigeno, ragione per cui le aliquote della categoria inferiore di prezzo devono essere indistintamente applicate a tutti i prodotti. Tuttavia anche per

Tariffa d'imposta per le sigarette
 Aliquota per 1000 pezzi

Peso per 100 pezzi, compresa la carta ma senza filtro	Prezzo di vendita al dettaglio per pezzo, in centesimi (Categoria di prezzi)				
	franco a 5 ct. Fr.	franco a 6 ct. Fr.	franco a 7 ct. Fr.	franco a 7,5 ct. Fr.	oltre i 7,5 ct. Fr.
franco a 800 g	20,65	22,75	23,05	23,20	23,45
franco a 850	21,15	23,25	23,55	23,70	23,95
franco a 900	21,65	23,75	24,05	24,20	24,45
franco a 950	22,15	24,25	24,55	24,70	24,95
franco a 1000	22,65	24,75	25,05	25,20	25,45
franco a 1050	23,15	25,25	25,55	25,70	25,95
franco a 1100	23,65	25,75	26,05	26,20	26,45
franco a 1150	24,15	26,25	26,55	26,70	26,95
franco a 1200	24,65	26,75	27,05	27,20	27,45
franco a 1250	25,15	27,25	27,55	27,70	27,95
franco a 1300	25,65	27,75	28,05	28,20	28,45
franco a 1350	26,15	28,25	28,55	28,70	28,95
franco a 1400	33,65	35,75	36,05	36,20	36,45
franco a 1450	34,15	36,25	36,55	36,70	36,95
franco a 1500	34,65	36,75	37,05	37,20	37,45
franco a 1550	35,15	37,25	37,55	37,70	37,95
franco a 1600	35,65	37,75	38,05	38,20	38,45
franco a 1650	36,15	38,25	38,55	38,70	38,95
franco a 1700	36,65	38,75	39,05	39,20	39,45
franco a 1750	37,15	39,25	39,55	39,70	39,95
franco a 1800	37,65	39,75	40,05	40,20	40,45
franco a 1850	38,15	40,25	40,55	40,70	40,95
franco a 1900	38,65	40,75	41,05	41,20	41,45
franco a 1950	39,15	41,25	41,55	41,70	41,95
franco a 2000	39,65	41,75	42,05	42,20	42,45
oltre i 2000	41,30	43,40	43,70	43,85	44,30

le sigarette tale fattore non ha sfavorevoli ripercussioni sulla produzione indigena poichè i prezzi di vendita al minuto delle sigarette estere sono sensibilmente superiori a 1 franco per 20 pezzi, in modo che è esclusa l'applicazione dell'aliquota inferiore.

Tutte le tariffe dell'imposta sono state discusse con le associazioni dei fabbricanti che hanno dato loro approvazione.

b. Tariffa dei dazi sul tabacco

La tariffa dei dazi sul tabacco sostituisce il capo 24 della tariffa doganale; l'articolo 11, capo I della legge sulla tariffa delle dogane diviene dunque privo d'oggetto. I motivi della soppressione dei dazi sul tabacco greggio e i cascami di tabacco utilizzati nella confezione di manufatti, sono esposti nel capo III, numero 1.

Tuttavia il tabacco greggio e i cascami di tabacco sono anche utilizzati per scopi diversi dalla confezione di tabacchi manufatti, come ad esempio per la produzione di sostanze chimiche impiegate nella fabbricazione di farmaceutici e cosmetici. Orbene, dato che quest'ultimi prodotti non sottostanno all'imposizione sul tabacco, è giustificato di imporre il materiale greggio con un dazio di 100 fr. il quintale (voce 2401.60 della tariffa), in rapporto con l'impiego; non vi è nessun vincolo di carattere internazionale che si oppone a tale provvedimento.

Le aliquote specifiche dei dazi, stabilite per i tabacchi manufatti (voci 2402.10-2402.80) sono applicabili unicamente alle importazioni non in provenienza dai paesi dell'AELS. Quelle dall'AELS sono esenti da dazio. L'esenzione dai dazi per i tabacchi manufatti provenienti dai paesi dell'AELS sarà oggetto d'un decreto del Consiglio federale, fondato sulla convenzione di Stoccolma, che istituisce l'AELS.

La voce 2402.10 concernente il tabacco omogeneizzato (aliquota: 120 fr. per q) merita un commento. Trattasi di fogli fatti con tabacco in foglia o con cascami di tabacco macinato, impiegati invece delle foglie naturali per la fabbricazione di fasce e sottofasce nella confezione dei sigari. Queste foglie omogeneizzate costituiscono per l'industria un prodotto greggio e come tale è definito nel disegno di ordinanza concernente l'imposizione sul tabacco (art. 2). La classificazione di questo prodotto fra le voci concernenti i tabacchi manufatturati esula dallo schema della nomenclatura di Bruxelles. L'aliquota di 120 fr. corrisponde all'imposizione attuale (80 fr. secondo la voce 2403.32 + 50% di soprattassa secondo la nota 2, del capo 24 della tariffa).

5. Il tabacco indigeno nel nuovo sistema d'imposizione

Conformemente alle prescrizioni attuali, il tabacco indigeno beneficia di una protezione doganale notevole grazie alla riscossione d'un diritto doganale sui tabacchi greggi importati. Detta imposizione è di:

- Fr. 160.— per q di tabacco per la fabbricazione di tabacco in rotoli, tabacco da masticare e tabacco da fiuto
- Fr. 300.— per q di tabacco per la fabbricazione di tabacco da pipa
- Fr. 945.— per q di tabacco per la fabbricazione di sigarette (in seguito all'aumento giusta il DCF del 21 dicembre 1965 [RU 1965, 1258]).

L'uso di tabacco indigeno nella fabbricazione di sigarette è praticamente irrilevante soprattutto a causa del prezzo e del gusto.

Per le sigarette di categorie inferiori di prezzo, con un tenore minimo rispettivamente del 50% e 90% di tabacco indigeno, la tassa di fabbricazione è inoltre riportata da 1,59 ct. per pezzo a 1,38 e 0,96 ct. rispettivamente (art. 122 LAVS e art. 48, cap. 1, OIT, tenuto conto dell'aumento giusta il DCF del 21 dicembre 1965 [RU 1965, 1258]).

La soppressione dei diritti doganali sul tabacco greggio, prevista nel disegno, priva il tabacco indigeno della protezione doganale. Ugualmente le riduzioni speciali della tassa di fabbricazione per le sigarette contenenti tabacco indigeno non possono essere mantenute nella forma attuale poiché esse vanno a profitto solo dell'industria indigena e costituiscono una discriminazione a danno dei prodotti importati dai paesi AELS (cfr. commento concernente la tariffa d'imposta, numero 4 *dd* precedente). D'altra parte, come già abbiamo sottolineato, gli attuali diritti doganali sul tabacco greggio verranno conglobati nell'imposta gravante i tabacchi manufatti e ciò per assicurare il reddito fiscale attuale. In tal modo il tabacco indigeno viene ad essere gravato supplementarmente del diritto doganale che attualmente colpisce il tabacco importato; in effetti, i prodotti manufatti fabbricati con tabacco indigeno sono anch'essi soggetti a queste tariffe. Se ci si attiene alle quantità prodotte e consumate oggigiorno, l'imposta supplementare, tenuto conto dell'aumento dell'onere fiscale sulle sigarette a contare dal 1° gennaio 1966, ammonterà annualmente a circa 12-14 mio di franchi. Considerati sotto un altro aspetto i proventi derivati dall'onere fiscale del tabacco — se tenuto conto delle condizioni attuali — saranno aumentati di questa cifra, benchè non si cerchi di modificare i rapporti d'imposizione. Questo è tuttavia inevitabile qualora si voglia ottenere un'uguaglianza nell'imposizione dei prodotti svizzeri e stranieri.

Già con l'attuale regime, i prezzi del produttore sono aumentati per il tabacco indigeno, a causa dell'aumento del costo della produzione, a tal punto che, nonostante gli alleggerimenti fiscali, il tabacco indigeno viene ad

essere danneggiato rispetto al tabacco greggio straniero. Facendo seguito a una comune richiesta della FAPTA e della SOTA e basandoci sull'articolo 127, capoverso 1, lettera a, della LAVS, abbiamo accordato, tramite il decreto del 6 marzo 1964 un sussidio federale di 1,1 milioni di franchi per assicurare lo smercio del tabacco indigeno della raccolta del 1964. La durata di validità di questo decreto è stata prorogata frattanto fino ad ulteriore avviso (DCF del 19 febbraio 1965, RU 1965, 114) per assicurare il mantenimento dei prezzi quale provvedimento speciale fino all'entrata in vigore della nuova legge sull'imposizione del tabacco. A contare da questa data, la situazione del tabacco indigeno di fronte alla concorrenza del tabacco importato, di qualità simile e con analoghe possibilità d'uso, continuerà a peggiorare poichè i fabbricanti verranno allora ad essere gravati del medesimo onere fiscale per il tabacco indigeno e quello importato. Essi quindi non saranno praticamente più in grado di ritirare il tabacco indigeno e perciò in mancanza di altre possibilità di smercio, si dovrà abbandonare in Svizzera la coltivazione del tabacco.

Quest'abbandono significherà certamente la destinazione definitiva del terreno agricolo ad altri scopi e della mano d'opera verso altri mestieri. Anche se il tabacco potesse essere sostituito da altre coltivazioni, non sarà certo possibile evitare serie conseguenze economiche. Abbiamo già detto che il rendimento degli esercizi agricoli nelle regioni in cui si coltiva attualmente il tabacco diminuirà; inoltre, tutti gli sforzi compiuti dai coltivatori per razionalizzare le loro aziende, costruendo essiccatoi, acquistando macchine speciali, ecc. sarebbero ridotti al nulla. Le somme investite nel corso degli ultimi decenni per incoraggiare la coltivazione e migliorare la qualità dei raccolti verrebbero ad essere convertite, per la massima parte e forzatamente, in perdite notevoli. D'altronde, se si abbandonasse la coltura del tabacco, per ripristinarla occorrerebbero poi parecchi anni; infatti questa coltivazione, per rispondere alle esigenze di fabbricazione, necessita di una lunga esperienza e di conoscenze approfondite. La situazione diverrebbe particolarmente critica qualora fossero interrotte improvvisamente le importazioni. Il fatto di dipendere integralmente dall'estero per l'approvvigionamento del tabacco greggio non potrebbe essere compensato nè totalmente nè parzialmente nei termini utili per la ripresa della produzione indigena. È quindi incontestabile l'importanza di una cultura indigena quale provvedimento preventivo per periodi d'ostilità.

Ci si deve dunque domandare se il nuovo disciplinamento sull'imposizione del tabacco, derivato dagli obblighi internazionali, deve necessariamente porre termine alla coltivazione indigena. Di fronte alle possibili ripercussioni noi rispondiamo negativamente. Così abbiamo ricercato una soluzione che, anche sotto il regime della nuova legge, garantisca l'esistenza di questo ramo dell'agricoltura. Inizialmente non si sarebbe escluso di obbligare i fabbricanti, con una disposizione di diritto pubblico fondata

sull'articolo 31 *bis*, capoverso 3, lettera *b*, della Costituzione, a ritirare integralmente il tabacco indigeno nei limiti dei raccolti attuali. Questa possibilità è tuttavia solo teorica poichè, in seguito al forte aumento dell'imposizione del tabacco indigeno, i prodotti con esso fabbricati non avrebbero potuto far fronte alla concorrenza dei prodotti importati. In tali condizioni, non si sarebbe certamente potuto imporre ai fabbricanti la lavorazione del tabacco indigeno. La soluzione ritenuta in fine la più appropriata consiste nell'accordare sussidi federali ai piantatori per compensare il disavanzo fiscale risultante dal nuovo disciplinamento e nel permettere così che i prodotti indigeni possano di nuovo concorrere con il tabacco straniero. Questa soluzione non è in contraddizione con gli obblighi internazionali della Svizzera. La Convenzione AELS cita il tabacco greggio nella lista dei prodotti agricoli (allegato D) non sottoposti alla riduzione dei diritti doganali; per gli Stati membri non vi è dunque nessuna restrizione concernente eventuali disposizioni finanziarie di sostegno. Conformemente all'articolo III, numero 8, lettera *b*, dell'Accordo generale sulle tariffe e il commercio (GATT), possono essere accordati sussidi ai produttori indigeni.

Nel disegno si propone che la Confederazione accordi al tabacco indigeno dei sussidi, che possono essere prelevati sul reddito fiscale dei prodotti fabbricati con tabacco indigeno. Una tale destinazione dei redditi sensibilmente più elevati, in seguito al nuovo disciplinamento, derivati dall'imposizione del tabacco indigeno è giustificata pienamente anche perchè non si è mai parlato d'aumentare il reddito fiscale mediante l'imposizione del tabacco indigeno; l'eccezione dei redditi risulterà dall'uguaglianza di trattamento dei tabacchi manufatti importati e di quelli fabbricati in Svizzera. Il prelevamento, sul reddito dell'imposizione del tabacco, di sussidi in favore della tabacchicoltura indigena, non comprometterà la somma destinata all'AVS e le finanze federali non subiranno nessuna ripercussione.

Ci si potrà tuttavia chiedere se un simile disciplinamento è compatibile con l'articolo 34 *quater*, capoverso 6 della Costituzione, giusta il quale la Confederazione assegna all'AVS il provento totale dell'imposizione sul tabacco. In sede d'approvazione di detta disposizione s'erano manifestate due correnti parlamentari, l'una che perorava la devoluzione alla Cassa federale dei proventi dall'imposizione sul tabacco e l'altra che ammetteva l'assegnazione d'una somma prestabilita all'AVS (10 o 15 mio. fr. annui) (cfr. Bollettino stenografico ufficiale 1925, Consiglio nazionale p. 204, Consiglio degli Stati pagg. 187, 188, 211). Orbene, la disposizione in questione è per l'appunto intesa ad impedire che anche solo una parte degli introiti dell'imposta sul tabacco venga devoluta alla Cassa federale per coprire altre spese generali della Confederazione. Nel suo commento, W. Burkhardt (3a edizione, pagina 300) esprime lo stesso parere. Egli nota che « provento totale » non significa il prodotto lordo ma quello netto. I proventi lordi, rappresentanti l'ammontare totale dell'onere fiscale compu-

tabile, comprendono le imposizioni sui prodotti manufatti destinati all'exportazione e per i quali il contribuente ha diritto ad un rimborso degli oneri fiscali (art. 116 e 126 LAVS). Ciò avviene anche per i tabacchi manufatti invenduti che sono ripresi dal fabbricante e quindi distrutti o disfatti per riutilizzarli altrimenti, sotto la sorveglianza doganale (art. 126 LAVS). Infine, la parte dell'onere fiscale del tabacco di provenienza dal Principato del Liechtenstein conformemente al trattato d'unione doganale, è anch'essa prelevata dai proventi dell'imposta. In seguito a questa interpretazione costante della disposizione summenzionata, i proventi netti sono sempre stati versati all'AVS, a contare dall'entrata in vigore della legge. La destinazione del reddito fiscale dai prodotti fabbricati con il tabacco indigeno, in favore della cultura indigena del tabacco, nell'intento di mantenere ed incoraggiare quest'ultima, è dunque rafforzata teoricamente e praticamente dall'interpretazione dell'articolo 34 *quater*, capoverso 6, della Costituzione. La commissione federale per l'AVS e l'AI è stata informata dell'intenzione di voler incoraggiare la coltura indigena del tabacco mediante i proventi dall'imposta; la maggioranza dei membri della commissione ha approvato una tale destinazione dei fondi.

Grazie al contributo federale per il tabacco indigeno, la fabbricazione di prodotti a base di esso può dunque nuovamente concorrere con i prodotti stranieri. Così un ritiro obbligatorio del tabacco indigeno diventa sopportabile, segnatamente per il fatto che la sua aggiunta nelle sigarette e nel tabacco da pipa, in proporzioni diverse secondo il genere di fabbricazione, considerata la soddisfacente qualità, non influisce su quella del prodotto finito. L'unica eccezione è costituita dai sigari e dalle sigarette Virginia e Orient di categorie di prezzo superiore. Alcuni fabbricanti recentemente hanno rinunciato sempre più al tabacco indigeno per ragioni non basate nè sul prezzo nè sulla qualità. Allo scopo di porre un freno a questa tendenza e d'assicurare lo smercio del tabacco indigeno, il disegno prevede, come disposizione complementare, che il Consiglio federale possa, all'occorrenza, obbligare i fabbricanti a ritirare tabacco indigeno. Rapportata al consumo totale svizzero di tabacco greggio, la parte del tabacco indigeno ammonta attualmente all'8-9% e corrisponde a un raccolto normale di 800-1000 ha. D'ora in poi si può esigere che l'industria del tabacco ne ritiri una quantità corrispondente al raccolto di una superficie di circa 1000 ha. Quanto a una garanzia di ritiro illimitato, essa può incitare i piantatori a una superproduzione di tabacco indigeno. L'industria del tabacco s'è dimostrata soddisfatta da questa disposizione alla condizione che i contributi federali previsti nel disegno di legge siano effettivamente accordati.

Considerato che i provvedimenti a favore del tabacco indigeno si fondano sull'articolo 31 *bis*, capoverso 3, lettera *b*, della Costituzione (cfr. passaggi relativi alla costituzionalità), i Cantoni e le organizzazioni economiche

competenti sono stati consultati, giusta l'articolo 32 della Costituzione, ed hanno riconosciuto la necessità dei provvedimenti di protezione a favore della coltivazione indigena di tabacco in conseguenza della soppressione dei diritti doganali sul tabacco greggio. Non è stata formulata alcuna obiezione fondamentale sul previsto disciplinamento.

6. Riduzioni

Le riduzioni della tassa di fabbricazione costituiscono una particolarità nell'attuale disciplinamento. Il legislatore ha ritenuto che dette riduzioni fossero necessarie per attenuare le ripercussioni, sulle piccole e medie aziende, del fortissimo aumento della tassa di fabbricazione giusta il DCF del 24 dicembre 1937 concernente l'imposizione sul tabacco (RU 53, 1139). La disposizione concernente le riduzioni è stata inserita nella legge federale AVS del 1946 (art. 127, lettera *b*) e accorda al Consiglio federale l'autorizzazione a prendere i provvedimenti necessari per favorire il mantenimento dell'industria del tabacco. Con la legge federale del 1° febbraio 1952 che modifica quella dell'AVS (RU 1952, 919) questa prescrizione facoltativa è stata sostituita da una di carattere obbligatorio del seguente tenore: « Il Consiglio federale prende misure per salvaguardare l'esistenza delle piccole e medie aziende dell'industria del tabacco, segnatamente concedendo riduzioni della tassa di fabbricazione ». Le aliquote delle riduzioni e le prescrizioni d'esecuzione sono contenute negli articoli da 49 a 51 OIT.

Come risulta dalla disposizione legale precitata, le riduzioni sono state istituite al fine di salvaguardare l'esistenza delle piccole e medie aziende ossia, in altre parole, di impedire l'accentramento unificato dell'industria del tabacco. Questa disposizione riveste un carattere di politica artigianale ed è espressamente menzionata nel messaggio concernente il disciplinamento attualmente in vigore. Le riduzioni della tassa di fabbricazione, ripartite in modo regressivo rispetto all'aumento del volume di produzione, sono dunque destinate a compensare, per lo meno in parte, gli svantaggi economici che derivano alle piccole e medie aziende dal giro d'affari limitato; in questo modo esse possono affrontare più efficacemente la concorrenza delle grandi aziende. Ciononostante le attuali riduzioni non sono più sufficienti a permettere che le piccole e medie aziende introducano i loro prodotti sul mercato a condizioni più favorevoli dei prodotti fabbricati dalle grandi aziende oppure importati. In conclusione, le riduzioni tendono unicamente a stabilire, sul mercato, una posizione analoga per tutti i produttori.

Se vogliamo tradurle in cifre, constatiamo che le riduzioni sono tutte di portata modesta. Ad esempio, nel 1965, le riduzioni concesse alle piccole e medie aziende ammontarono a 2,8 mio Fr. in cifra tonda, ossia un po'

meno dell'1% dei proventi netti dall'imposizione sul tabacco. Dette riduzioni sono state ripartite nei diversi settori di fabbricazione come segue:

fabbricazione di sigarette	circa 1,8 mio, ossia 64,1%
fabbricazione di sigari	circa 0,96 mio, ossia 34,1%
fabbricazione di tabacco da pipa	circa 0,05 mio, ossia 1,8%

Oltre alle riduzioni in favore delle piccole e medie aziende, l'attuale disciplinamento prevede anche una riduzione uniforme della tassa di fabbricazione per tutti i fabbricanti di sigarette come anche sulle sigarette imballate a mano.

La prima delle due riduzioni consiste effettivamente in una diminuzione dell'aliquota della tassa, mentre la seconda riveste un carattere di politica artigianale, e tende a promuovere il lavoro manuale e nello stesso tempo a sostenere le piccole aziende che non hanno i mezzi di procurarsi le imballatrici meccaniche.

Uno dei punti spinosi, rivelatosi nel corso dei lavori preparatori in vista del nuovo disciplinamento concernente l'imposizione sul tabacco è la questione delle riduzioni dell'imposta. È incontestabile che tali riduzioni in favore delle piccole e medie aziende incrementino, per lo meno sul piano teorico, un settore dell'industria svizzera a scapito dei fornitori stranieri. Poiché non è possibile ripartire, secondo la capacità di produzione delle aziende straniere, le tasse dovute sui prodotti importati, a pari condizioni, l'onere fiscale varia quindi per i prodotti indigeni e stranieri. Orbene, queste inuguaglianze sono incompatibili con l'articolo 6, numero 1, lettera a, della convenzione AELS giusta il quale gli Stati membri s'astengono dall'applicare direttamente o indirettamente alle merci importate oneri fiscali superiori a quelli gravanti direttamente o indirettamente le merci nazionali analoghe. Si deve tuttavia considerare che questa prescrizione mira ad assicurare, sul mercato dei paesi AELS, condizioni di concorrenza uguali per le merci indigene e quelle provenienti dalla zona. Sembra che le riduzioni svizzere della tassa di fabbricazione non abbiano avuto, fino ad ora, effetti restrittivi sul piano concorrenziale; infatti dette riduzioni non permettono alle piccole e medie aziende di portare sul mercato i loro prodotti a prezzi più vantaggiosi. L'ammontare annuo delle riduzioni, che del resto diminuisce di anno in anno in seguito alla crescente concentrazione dell'industria (1964 circa 3,3 mio, 1965 circa 2,8 mio), è troppo insignificante per poter creare una discriminazione a danno delle importazioni.

Considerate sotto un altro aspetto, le riduzioni della tassa potrebbero tuttavia essere ritenute « aiuti governativi » giusta l'articolo 13 della convenzione AELS, aiuti che gli Stati membri sono tenuti ad eliminare. Nonostante ciò il loro scopo principale non è di « pregiudicare i vantaggi attesi dall'abolizione o dall'assenza di dazi doganali e di restrizioni quantitative agli scambi tra gli Stati membri », (art. 13, num. 1, lett. b) poichè le importazioni

provenienti dai paesi AELS ne sarebbero appena ostacolate dal mantenimento delle riduzioni dell'imposta. Tuttavia dobbiamo riconoscere che le riduzioni dell'imposta a favore delle piccole e medie aziende sono formalmente in contraddizione con le disposizioni precitate della convenzione AELS in modo che gli altri Stati membri potrebbero criticarle.

Attenendoci a considerazioni di diritto nazionale, si devono inizialmente esaminare due prescrizioni entrate in vigore dopo la creazione dell'attuale disciplinamento. Da una parte, il nuovo articolo 31 *bis* ha sostituito il vecchio articolo 34 *ter* (Costituzione) giusta il quale, secondo la concezione dell'epoca (Commento Burkhardt, p. 295), erano permesse, senza particolari limitazioni, restrizioni della libertà del commercio e dell'industria e sul quale si fondava l'obbligo per il Consiglio federale (art. 127 LAVS) di prendere i provvedimenti di protezione segnatamente a favore delle piccole e medie aziende dell'industria del tabacco. Ci si deve chiedere se degli alleggerimenti fiscali a vantaggio delle piccole e medie aziende possano ancora essere inseriti, dal punto di vista costituzionale, nella nuova legge. Le riduzioni precitate sono provvedimenti di salvaguardia propriamente detti che, attualmente, possono fondarsi solo sull'articolo 31 *bis*, capoverso 3, lettera *a*, della Costituzione. Giusta detto articolo, la Confederazione è autorizzata, quando l'interesse generale lo giustifichi, a emanare delle prescrizioni per salvaguardare gli importanti rami economici minacciati nel loro esistere derogando, se necessario, al principio della libertà commerciale ed industriale. Tali provvedimenti di protezione devono inoltre rispettare il principio dell'uguaglianza di diritto ed essere adeguati alle circostanze. Non è necessario chiarire se, nell'insieme, l'industria delle sigarette, dei sigari e del tabacco da pipa costituisca un ramo economico importante per il fatto che, nell'evenienza, verrebbero a mancare altre condizioni costituzionali per le riduzioni. Conformemente ai lavori preparatori concernenti i nuovi articoli economici della costituzione, per « ramo economico » si intende un settore completo dell'economia nazionale, ad es. il turismo o l'industria dei tessuti. Bisogna quindi unicamente esaminare se l'industria del tabacco, nell'insieme, e non solamente qualche settore di essa sia minacciata nella sua esistenza dalla soppressione delle riduzioni. Considerato che, fra le piccole e medie aziende occupate soprattutto nella fabbricazione di sigari e tabacco da pipa, solo una frazione sarebbe veramente minacciata dalla soppressione degli alleggerimenti fiscali — detta frazione non poteva attualmente far fronte alla produzione delle grandi industrie che producono più razionalmente grazie agli alleggerimenti fiscali — non si può certo parlare di pregiudizio per l'insieme di questo ramo economico. Ma non è neppure giustificata, a nostro parere, l'asserzione che alcune aziende di un parziale settore dell'industria del tabacco siano minacciate, soprattutto per la ragione che, già da qualche anno, l'industria delle sigarette s'è sviluppata ed ha aumentato notevolmente il suo giro d'affari. Se, nel corso degli ultimi anni, l'industria dei sigari è rimasta stazionaria e se la produzione del tabacco da

pipa è regredita, ciò è dovuto al cambiamento delle abitudini dei consumatori. Non è più possibile ormai invocare una protezione dettata dagli interessi generali dell'economia nazionale. Infine, tali provvedimenti di protezione violano anche il principio dell'uguaglianza giuridica poichè lo Stato non prende, nei confronti di altri settori economici, provvedimenti suscettibili di salvaguardare l'esistenza di settori economici deboli attraverso misure analoghe.

Dobbiamo anche considerare che è entrata in vigore la legge federale del 20 dicembre 1962 sui cartelli e le organizzazioni analoghe (RU 1964, 49). Visto le disposizioni di detta legge, ci si deve chiedere in quali misure gli alleggerimenti fiscali del genere precitato, decretati in favore di una certa categoria di contribuenti, sono ritenuti restrizione inammissibile alla libera concorrenza. La Commissione dei cartelli, cui era stato sottoposto l'avamprogetto del nuovo disciplinamento concernente l'imposizione sul tabacco (art. 19 della legge summenzionata) fece osservare allora, circa le disposizioni esaminate, che quelle concernenti la garanzia dei prezzi e la riduzione d'imposta non erano compatibili con la legge sui cartelli e le organizzazioni analoghe. Circa le riduzioni essa ha obiettato che gli oneri delle piccole e medie aziende sono diminuiti rispetto a quelli delle grandi aziende, fatto questo che dovrebbe permettere alle piccole e medie aziende di meglio affrontare la concorrenza. Secondo il parere di detta Commissione, un intervento dello Stato nella vita economica permetterebbe anche di salvaguardare l'esistenza delle piccole aziende, ciò che non sarebbe possibile in un regime di libera concorrenza. La Commissione ritiene che, per considerazioni politiche in materia di concorrenza, le riduzioni dell'imposta debbano essere abolite.

Dette riduzioni risalgono alla crisi degli anni trenta e non potrebbero certamente essere giustificate ancora nell'attuale situazione economica. Considerato che esse sono sostanzialmente anticostituzionali nonchè contrarie alla convenzione AELS arriviamo alla conclusione che si devono sopprimere, nonostante le prevedibili conseguenze.

Non perdiamo di vista per ora queste conseguenze per il fatto che, come è anche riconosciuto dalla Commissione dei cartelli, esse non sono insignificanti, soprattutto nell'industria dei sigari di cui, fra le 41 aziende di detto settore, da 15 a 20, che occupano circa 600 impiegati sarebbero eliminate dal mercato. La situazione sarebbe analoga per l'industria del tabacco da pipa dove ci si dovrebbe aspettare la chiusura di circa 10-12 aziende che occupano complessivamente 30 persone circa. Per contro nell'industria delle sigarette solamente da 3 a 5 aziende (da 100 a 130 impiegati) sarebbero minacciate, su un totale di 16 fabbriche propriamente dette. Nell'industria dei sigari, le ripercussioni della chiusura delle aziende sarebbero oltremodo serie per il fatto che la maggior parte delle aziende minacciate sono concentrate in una zona comprendente il Seetal e il Wymental

argoviese. Le persone anziane licenziate, abitando per la maggior parte sul posto, avrebbero certamente molta difficoltà a trovare un nuovo impiego nel vicinato, nonostante l'attuale congiuntura. Di regola generale, la struttura della produzione nell'industria dei sigari e del tabacco da pipa subirebbe un radicale cambiamento in seguito alla concentrazione in qualche grande azienda idonea a lottare contro la concorrenza.

Tenuto conto di queste ripercussioni, ci sembra giusto di non levare immediatamente le riduzioni, ma d'inserire un periodo d'adattamento. Si deve dare ai proprietari la possibilità d'adeguarsi alle nuove circostanze, sia raggruppando più aziende per lottare contro la concorrenza, sia liquidandole, qualora fosse indispensabile, innanzi l'entrata in vigore della nuova legge. La commissione dei cartelli non ha niente da obiettare circa l'istituzione di un periodo d'adattamento durante il quale le riduzioni attuali sarebbero mantenute integralmente o parzialmente; un tale procedimento potrebbe essere giustificato anche nei confronti degli altri paesi AELS. La legalità di questa soluzione, fondata sull'articolo 127 della legge federale AVS, capoverso 1, lettera *b*, è trattata alla fine del messaggio, nel capitolo concernente la « costituzionalità ». Anche la concessione delle riduzioni è mantenuta come disposizione transitoria per i sigari e il tabacco da pipa fino a fine 1972, per le sigarette fino a fine 1968. È indicata una discriminazione per il fatto che la soppressione delle riduzioni nell'industria delle sigarette comporta conseguenze meno spiacevoli. Le fabbriche la cui esistenza è minacciata dalla soppressione delle riduzioni, dipendono, già attualmente, da grandi aziende che hanno ramificazioni all'estero. In questo caso, il diritto alla riduzione può in ogni modo essere contestato contrariamente alle aziende assolutamente autonome come è in genere il caso nell'industria dei sigari e del tabacco da pipa.

Il sistema di calcolo delle riduzioni e le prescrizioni necessarie saranno specificati nell'ordinanza. La portata delle riduzioni rimane, nell'insieme, inferiore all'attuale. Tranne qualche caso particolarmente interessante, l'ammontare della riduzione annua, previsto per ogni azienda, non deve superare quello dell'anno 1964.

La riduzione di 0,05 ct. per pezzo (art. 50, cpv. 1, num. I, 1, OIT) concessa in base al disciplinamento attuale, a tutte le aziende dell'industria delle sigarette, non figura più nel disegno della nuova ordinanza poiché non si tratta d'un alleggerimento fiscale in favore delle piccole e medie aziende. Tuttavia questa riduzione generale è stata presa in considerazione quando è stata fissata l'aliquota d'imposta sulle sigarette al fine di mantenere il livello attuale dell'onere fiscale. È chiaro che, sotto quest'aspetto, la riduzione non crea una discriminazione a danno delle fabbriche straniere.

7. La garanzia dei prezzi

a. Parallelamente al nuovo disciplinamento concernente l'imposizione sul tabacco ci si è chiesti se si debba mantenere la garanzia dei prezzi (disposizione di diritto pubblico istituita nel 1938), cioè il carattere obbligatorio dei prezzi di vendita al minuto indicati sull'imballaggio dei tabacchi manufatti. La cosa fu animatamente discussa, poichè si tratta non solo di un problema giuridico ma anche, e soprattutto, di un problema economico che ha sempre preoccupato il legislatore già dagli anni della guerra.

Il primo tentativo d'istituire la garanzia dei prezzi risale al 1929. Il Consiglio federale sottopose al parlamento un disegno di legge concernente l'imposizione del tabacco destinata a procurare alla Confederazione gli introiti necessari all'AVS. Gli articoli 19 e 21 di questo disegno prevedevano, per la prima volta, che i pacchetti di sigarette fabbricati industrialmente in Svizzera dovessero indicare il prezzo di vendita al minuto e che questa indicazione rivestisse un carattere obbligatorio per la vendita ai consumatori. Si trattava, allora, di una garanzia relativa dei prezzi, poichè la concessione dei ribassi o i rimborsi usuali da parte degli organismi di consumatori, come anche da parte dei venditori al minuto erano autorizzati. Ecco quanto si legge a questo proposito nel messaggio del 4 maggio 1929 concernente il disegno summenzionato della legge.

« Si deve senz'altro riconoscere che il problema della garanzia dei prezzi è difficile da risolvere. Del resto attualmente se ne occupano i Governi di altri Stati. In favore di esso si può dire che l'imposta sul tabacco costituisce un onere fiscale solo per un ramo industriale e in misura così diversa rispetto a qualsiasi altra attività economica. Proprio per questo riteniamo non sia contrario al buon senso di accordare con la presente legge una certa protezione al ramo commerciale dei tabacchi manifatturati, intesa sotto forma di clausola relativa alla svendita a profitto del prodotto più tassato. La svendita, che costituisce un sistema sleale di commercio, può avere effetti disastrosi per i commercianti onesti. Questo sistema deprecabile può, d'altra parte, determinare delle ripercussioni economiche spiacevoli e causare perturbazioni nel commercio delle sigarette. Le divergenze che ne derivano possono essere fastidiose per il fisco in quanto esse possono compromettere la regolare riscossione dell'imposta ».

Nello stesso messaggio, basandosi su un preavviso del professor E. Blumenstein, il Consiglio federale specificava, riguardo la costituzionalità di una disposizione concernente la garanzia dei prezzi, che il carattere obbligatorio dei prezzi di vendita al minuto poteva essere giustificato dall'articolo 41 *ter* (attualmente art. 41 *bis*) della Costituzione federale. Esso faceva segnatamente notare quanto segue:

« Perciò se, in virtù dell'articolo 41 *ter*, della Costituzione federale, la Confederazione è autorizzata a riscuotere un'imposta sul tabacco greggio e

manifatturato, essa ha anche il diritto, giusta la medesima disposizione costituzionale, di prendere i provvedimenti necessari per assicurare una normale riscossione dell'imposta sul tabacco. Non si potrebbe opporre a queste misure restrittive l'obbligo di rispettare l'integrità del principio formulato nell'articolo 31. Le disposizioni proposte non hanno certo il carattere di una intromissione inutile di polizia nell'industria, ma sono necessarie per impedire la frode fiscale sulle sigarette ».

Avendo il popolo respinto la legge, il 6 dicembre 1931, non si è più parlato di garanzia dei prezzi. La clausola relativa non fu più inserita nei decreti concernenti l'imposizione del tabacco, emanati in base al programma finanziario che rivestiva un carattere d'urgenza. Le ripercussioni temute dal Consiglio federale si manifestarono nel 1935 e 1936. Nella maggior parte delle città svizzere, vennero aperti magazzini che praticavano sconti sui prezzi dei tabacchi manufatti in modo che numerosi venditori al minuto fallirono o si trovarono in cattive acque. Per rimediare a queste difficoltà, il consigliere nazionale Joss presentò, il 21 gennaio 1936, un postulato mirante ad istituire il regime della concessione e la garanzia dei prezzi. La federazione svizzera dei tabacchi, quale organismo pilota del ramo indirizzato, il 25 maggio 1936, una richiesta analoga al Dipartimento federale dell'economia pubblica. Come risulta nel messaggio del 30 giugno 1937 sulla proroga e l'adeguamento dei programmi finanziari per il 1938, la garanzia dei prezzi secondo il postulato Joss e la richiesta della federazione svizzera del tabacco dovette essere introdotta per tutti gli articoli di marca prodotti dall'industria del tabacco, al fine d'evitare la svendita. Si impediva così di eludere, con riduzioni dirette o indirette (ribassi, rimborsi o regali qualsiasi) i prezzi fissati dal fabbricante per la vendita al minuto. Benché gli organismi dirigenti dell'economia (unione svizzera del commercio e dell'industria, unione svizzera dei contadini) e l'ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro si fossero energicamente pronunciati contro l'istituzione della garanzia dei prezzi, l'articolo 8 del disegno di decreto autorizzava il Consiglio federale a prendere provvedimenti per disciplinare il commercio al minuto dei tabacchi manufatti. Con il decreto del 23 dicembre 1938 sull'imposizione del tabacco (RU 54, 1019) fondato sugli articoli 42 e 50 del decreto federale del 22 dicembre 1938 che assicura l'applicazione del regime transitorio delle finanze federali, il Consiglio federale istituì una garanzia dei prezzi detta relativa.

Quando è stato inserito il diritto di necessità nella legislazione ordinaria, la garanzia dei prezzi fu oggetto di nuove discussioni. L'articolo 127, lettera *d*, della legge su l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti — nel tenore iniziale del 20 dicembre 1946 (CS 8, 437) — autorizzava il Consiglio federale, mediante una prescrizione detta facoltativa, a disciplinare il commercio al minuto dei tabacchi manufatti e della carta da sigarette. Detta disposizione fu resa obbligatoria con la legge federale del 1° febbraio 1952 che modifica le disposizioni relative all'imposizione del tabacco (RU 1952,

919) ma è rimasta invariata per il resto. Nell'estate del 1947, quando fu elaborata l'ordinanza concernente l'imposizione sul tabacco, la federazione svizzera del tabacco propose una prescrizione relativa ad una garanzia assoluta dei prezzi. I moventi erano l'onere fiscale elevato, lo scarso margine di beneficio e la forte concorrenza opposta al commercio specializzato da parte di tutti i negozi che vendevano il tabacco come prodotto accessorio. Essa voleva inoltre far vietare i ribassi e i rimborsi adducendo il motivo che altre merci erano vendute al prezzo netto. La federazione summenzionata esigeva anche che fossero vietati regali di ogni genere, segnatamente la consegna gratuita dei fiammiferi (cfr. Hans Herold, *Tabaksteuer und Wirtschaftsartikel*, nel *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, 1948, n. 13/14).

In virtù dell'articolo 127 della legge AVS, l'articolo 94 dell'ordinanza del 30 dicembre 1947 (ancora in vigore) concernente l'imposizione sul tabacco (CS 6, 234) disciplina la questione dei prezzi minimi, tramite la garanzia relativa, e vieta la consegna di ogni genere di regalo. Sono tuttavia previste delle eccezioni che sono state precisate nel decreto del Consiglio federale del 4 giugno 1962 che modifica l'ordinanza concernente l'imposizione sul tabacco (RU 1962, 483). L'espressione «ribassi usuali» fu segnatamente eliminata; del resto essa aveva dato luogo a difficoltà interpretative.

b. Durante i lavori preparatori del nuovo disciplinamento concernente l'imposizione sul tabacco, ci si domandava nuovamente se fosse il caso di inserire le prescrizioni sulla garanzia dei prezzi a titolo assoluto o relativo o se fosse meglio sopprimere integralmente la garanzia accordata fino ad ora ai venditori al minuto di tabacchi manufatti. Con la circolare del 30 gennaio 1964, la Direzione generale delle dogane ha sottoposto alle associazioni e agli organismi economici l'avamprogetto delle nuove disposizioni legali che prevedevano — ad eccezione della consegna gratuita dei fiammiferi — la garanzia assoluta dei prezzi. Gli organismi dirigenti dell'economia (direzione dell'unione svizzera del commercio e dell'industria, unione svizzera delle arti e mestieri), la federazione svizzera dei lavoratori del commercio, dei trasporti e dell'alimentazione, come anche le associazioni dell'industria del tabacco, degli importatori, grossisti e venditori al minuto di tabacchi manufatti, si dichiararono senza eccezioni favorevoli a mantenere la garanzia legale dei prezzi sotto una delle due forme. Solo l'unione sindacale svizzera, la federazione svizzera dei sindacati cristiano-sociali, la federazione delle società degli impiegati e l'associazione delle imprese svizzere a succursali dell'alimentazione furono contrarie alla garanzia dei prezzi. Successivamente, l'unione dei grossisti di tabacco del ramo delle derrate coloniali chiese anch'essa di mantenere la garanzia dei prezzi.

Secondo il nostro parere, e udito il preavviso della Divisione federale di giustizia del 28 ottobre 1964, ragioni di ordine giuridico si oppongono al mantenimento della garanzia dei prezzi. Le prescrizioni che

proibivano la svalutazione dei prezzi, nonostante la correlazione con il diritto fiscale, dovevano essere ritenute misure di politica economica. Per questa ragione, in fine dei conti, si devono giudicare queste prescrizioni alla luce della libertà del commercio e dell'industria. Adottare delle disposizioni legali con carattere di politica industriale, in favore di un determinato ramo economico, non entra in linea di conto, di regola generale se non sono adempiute le condizioni del nuovo articolo 31 *bis* della Costituzione. Le disposizioni deroganti alla libertà del commercio e dell'industria devono quindi rivestire un interesse generale e garantire segnatamente gli interessi dell'intera economia svizzera. Il ramo economico al quale sono destinate dette disposizioni deve avere molta importanza ed essere compromesso nella sua esistenza. Le disposizioni di protezione devono inoltre rispettare il principio dell'uguaglianza di diritto ed essere adattate alle circostanze; la protezione ufficiale può intervenire solo sussidiariamente quando il ramo minacciato ha fatto tutto quanto era in suo potere per impedire questa situazione.

Non si deve ritenere che l'industria del tabacco sia minacciata nella sua esistenza, poichè l'eliminazione della garanzia dei prezzi non comporta una diminuzione del consumo. Deriverà tuttavia un certo raggruppamento nel commercio del tabacco; i particolari sono esposti in seguito nel preavviso della commissione dei cartelli. I piccoli negozi specializzati che non possono dedicarsi alla vendita di altre merci, saranno i più duramente colpiti da una pressione sui prezzi. D'altra parte non si possono giustificare dei provvedimenti concernenti la garanzia dei prezzi solo per il fatto che le aziende di un certo settore sono minacciate nella loro esistenza. Essi non sarebbero più dettati dagli interessi generali dell'economia nazionale. L'articolo 31 *bis* della Costituzione non è quindi una base sufficiente per vietare un qualsiasi comportamento in materia di prezzi. Pensiamo non sia più invocabile l'articolo 41 *bis*, capoverso 1, lettera c, della Costituzione — che autorizza la Confederazione a riscuotere imposizioni sul tabacco —, poichè i divieti in questione non sono indispensabili all'applicazione dell'imposizione (cfr. Burkhardt, Kommentar, p. 351, nota 1).

La commissione dei cartelli, cui è stato sottoposto l'avamprogetto conformemente all'articolo 19 della legge federale del 20 dicembre 1962 sui cartelli e le organizzazioni analoghe, s'è espressa adeguatamente sul problema della garanzia dei prezzi. Anch'essa arriva alla conclusione che la base costituzionale non è sufficiente per una garanzia dei prezzi. Nel suo rapporto è esposto segnatamente quanto segue: l'articolo 41 *bis*, capoverso 1, lettera c (fino al 1958, art. 41 *ter*) della Costituzione federale, giusta il quale la Confederazione ha la facoltà di riscuotere imposizioni sul tabacco greggio e sul tabacco manifatturato, potrebbe avviare un rinsaldamento dei prezzi rivestendo un carattere di diritto pubblico. La garanzia dei prezzi sarebbe quindi ammissibile costituzionalmente, se fosse tecnicamente indispensabile alla riscossione d'un'imposta. Tuttavia il diritto tributario sviz-

zero non riconosce altri consolidamenti di prezzi in modo che, nel caso dell'imposta sul tabacco, si dovrebbero far valere ragioni particolari straordinarie per giustificare, anche costituzionalmente, un provvedimento simile. Una di queste ragioni sta nel fatto che le aliquote d'imposta sono relativamente elevate ed in ogni modo superiori a quelle dell'imposta sulla cifra d'affari. Per sua natura, l'imposta sul tabacco è tuttavia un'imposta ordinaria di consumo. Secondo un preavviso chiesto dalla commissione summenzionata, un sistema di garanzia dei prezzi che riveste un carattere di diritto pubblico è una condizione così poco indispensabile all'imposizione sul tabacco come ad ogni altra imposta generale o speciale di consumo. Non esiste quindi, dal punto di vista fiscale o della tecnica tributaria, nulla che possa giustificare costituzionalmente una garanzia dei prezzi attraverso disposizioni di diritto pubblico.

Se l'articolo 41 *bis* della Costituzione — aggiunge la commissione dei cartelli — non può quindi essere invocato come base per un tale consolidamento dei prezzi, ci si può eventualmente riferire all'articolo 31 *bis*, capoverso 3, lettera *a*, della Costituzione federale in cui si legge: «Quando l'interesse generale lo giustifichi, la Confederazione ha il diritto, derogando ove occorra al principio della libertà di commercio e d'industria, di emanare disposizioni per salvaguardare importanti rami dell'economia o professioni minacciati nella loro esistenza». È superfluo stabilire circa la questione se la fabbricazione, la fornitura e il commercio del tabacco costituiscano un ramo economico importante (dovendosi fare un apprezzamento sul ramo economico considerato, nel suo insieme), e ancor meno se tale questione è l'oggetto d'una controversia. In effetti, la condizione supplementare prevista dalla Costituzione, cioè la questione di sapere se l'eliminazione della garanzia dei prezzi minaccerebbe l'esistenza del ramo del tabacco, non è adempiuta.

Allo stadio di fabbricazione e di commercio all'ingrosso, la soppressione della garanzia dei prezzi potrebbe eventualmente essere uno svantaggio per le aziende marginali, ma ciò non potrebbe tuttavia giustificare dei provvedimenti di protezione (cfr. Schürmann, *Der Gewerbeartikel del BV, Wirtschaft und Recht*, 1965, 160). Considerando che la cifra d'affari aumenta di anno in anno e tenendo conto del forte consumo per abitante, l'abolizione della garanzia dei prezzi e, pertanto, la riduzione del numero nei negozi, non dovrebbe comportare un recesso del consumo. Ne risulterebbe certamente che la concorrenza nel campo dei prezzi causerebbe delle fluttuazioni sul mercato, e successivamente dei cambiamenti nella struttura del commercio del tabacco.

La commissione dei cartelli è dell'idea che la soppressione della garanzia dei prezzi si ripercuoterebbe innanzitutto e soprattutto al livello dei venditori al minuto. Il numero dei negozi che, conformemente alla stima della federazione svizzera del tabacco, superano attualmente la cifra di

100 000, paragonati ai 50 000 del 1935 (cfr. tesi Kropf: Die Schweizerische Zigarettenindustrie, Zürich 1938) è tuttavia così notevole — e di fatti fuori da ogni proporzione sul piano internazionale — che il commercio al minuto in sé non sarebbe minacciato nella sua esistenza. Ci si dovrebbe tuttavia aspettare un certo irrigidimento nel settore distributivo; alcune aziende indipendenti e anche qualche organismo di distribuzione di una certa importanza dovrebbero adattarsi alla nuova situazione. Una diminuzione eventuale del numero delle aziende indipendenti deve tuttavia, date le circostanze, essere considerato come un adattamento strutturale, dettato dall'interesse generale. Non è sicuro che i negozi specializzati, indipendenti, si troverebbero in serie difficoltà poichè, paragonati agli altri negozi, essi beneficiano di preferenze locali, personali e altre. Se le strutture esigono adattamenti, non si deve dimenticare che, senza la garanzia ufficiale dei prezzi stabilita nel 1938, mai il commercio al minuto avrebbe assunto tali proporzioni.

Tuttavia, anche se l'esistenza dei venditori, all'ingrosso e al minuto, indipendenti fosse minacciata e se l'eliminazione della garanzia dei prezzi dovesse quindi costituire una « circostanza straordinaria » ai sensi dell'articolo 31 *bis*, capoverso 3, lettera *a*. (Schürmann, 164) si dovrebbe sopprimere la garanzia dei prezzi in quanto misura comportante un intervento statale troppo spinto e sostituirla con un provvedimento meno rigoroso. Si potrebbe considerare tale, per esempio, un periodo transitorio prima della soppressione completa, in quanto le disposizioni fondate sull'articolo 31 *bis*, capoverso 3, lettera *a*, costituiscono in ogni modo, per la loro stessa natura, misure a breve scadenza (Schürmann, 1 c, S. 160).

Venendo a mancare una delle condizioni determinanti per l'applicazione dell'articolo 31 *bis*, capoverso 3, lettera *a*, è superfluo l'esame delle altre condizioni.

Nel preavviso si ritiene inoltre che, conformemente a un principio generale del diritto economico, le protezioni ufficiali non dovrebbero essere soppresse bruscamente, considerando che il ramo beneficiario di questa misura non è responsabile della loro abolizione e che esso s'è organizzato e sviluppato in conseguenza, segnatamente nel caso di una protezione di lunga durata. Si dovrebbe quindi, all'occorrenza, facilitarne l'adattamento mediante una fase transitoria. A detta della commissione dei cartelli una tale soluzione è incontestabile sia costituzionalmente sia dal punto di vista della legge sui cartelli. Una proroga di tre anni del regolamento attuale sembra ragionevole nella misura in cui essa è compatibile con gli obblighi internazionali della Svizzera.

Dobbiamo tuttavia ricordare che l'ex giudice federale Abrecht, in una nota di diritto redatta nel luglio 1965 per l'associazione svizzera dei grossisti specializzati nel ramo del tabacco è giunto ad altre conclusioni per quanto concerne la costituzionalità della garanzia dei prezzi. Il signor Abrecht è del

parere che ci si può fondare sull'articolo 41 *ter*, nella misura in cui il carattere obbligatorio dei prezzi di vendita al minuto dei tabacchi, quale base di determinazione per l'imposta che corrisponda contemporaneamente alla determinazione d'un prezzo di vendita minimo, potrebbe per contro entrare in considerazione solamente quale misura di politica economica, giusta l'articolo 31 *bis*, lettera *a*. Aggiungiamo che l'attuale carattere obbligatorio dei prezzi di vendita al minuto vieta qualsiasi mutazione dei prezzi indicati sugli imballaggi. Il divieto d'aumentarli è stato finora senza importanza. D'altronde, tale divieto non è imperativo (cfr. art. 94, cpv. 4, lett. *d*, dell'OIT). Quindi, considerando il problema in generale, la questione di sapere quali siano i fondamenti per una garanzia dei prezzi, non riveste un'importanza essenziale. Per i prezzi di vendita al minuto, invece, siamo del parere che i motivi surriferiti, secondo cui mancano le condizioni costituzionali per derogare alla libertà di commercio e d'industria, non sono infirmati dal parere giuridico dell'Abrecht.

Visto quanto precede, concludiamo che, nonostante le probabili conseguenze, segnatamente per il commercio specializzato nei tabacchi manufatti, la situazione giuridica ben definita e le raccomandazioni della commissione dei cartelli incitano a fare astrazione per le disposizioni concernenti la garanzia dei prezzi. Per questo il disegno di legge non contiene alcuna disposizione relativa. Per contro, conformemente alle considerazioni esposte dalla commissione dei cartelli, proponiamo di mantenere ancora la garanzia per un periodo transitorio con scadenza alla fine del 1970. Per ciò che concerne la costituzionalità del regime transitorio, rinviamo al capitolo V. Quanto alla compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera, ci sembra che la garanzia dei prezzi — che lascia ai fabbricanti stranieri e all'importatore la possibilità di fissare i prezzi dei prodotti introdotti da essi sul mercato svizzero ed esige unicamente che questi prezzi vengano osservati — non costituisce un provvedimento che, giusta l'articolo 15 della convenzione AELS, comprometterebbe i benefici attendibili dall'eliminazione o dall'assenza dei dazi e delle limitazioni quantitative negli scambi fra gli Stati dell'AELS. Questa questione può quindi rimanere irrisolta, visto che si tratta di un provvedimento transitorio che sarà abrogato entro tre anni al massimo.

IV. COMMENTO ALLE DISPOSIZIONI DEL DISEGNO DI LEGGE

Introduzione

L'articolo primo, capoverso 1, descrive brevemente l'oggetto della legge.

Capoverso 2: Come nel diritto attuale, i termini « tabacchi manufatti » e « carta da sigarette », sono definiti nell'ordinanza, in quanto dette definizioni si rendono necessarie. Le disposizioni corrispondenti dell'attuale ordinanza, che si limitano al tabacco trinciato e alle sigarette (art. 42 e 43) non

hanno dovuto essere mai modificate. Alla luce della recente evoluzione nel campo della fabbricazione dei sigari (segnatamente i cigarillos) ci sembra tuttavia ragionevole, vista la differenza sensibile d'imposizione fra i sigari e le sigarette, di adattare senza indugio le delimitazioni tecnologiche alla nuova situazione. È possibile fare ciò delegando, anche in avvenire, questa competenza al Consiglio federale che, prima di prendere un tale provvedimento, consulterà le cerchie interessate.

Nell'articolo 2, l'applicazione della legge è affidata alla Direzione generale delle dogane, come già per il passato.

Articolo 3: Poichè l'esecuzione della legge è affidata alla direzione generale delle dogane, all'occorrenza e per quanto non necessitino regolamenti speciali, è sembrato indicato di dichiarare applicabile la legge sulle dogane al fine di snellire la presente. Rinvii simili sono usati anche per altre prescrizioni non doganali (imposta sulla cifra d'affari, alcool) ma che concernono settori che competono all'amministrazione delle dogane. È vero che l'imposta sul tabacco non è unicamente percepita alla frontiera, ma anche e soprattutto entro il paese. Un esame ha rivelato come le questioni non regolate nella legge sull'imposizione del tabacco, poichè vi è un rinvio, segnatamente in materia di procedura, possono essere trattate saggiamente e senza difficoltà d'interpretazione seguendo le disposizioni della legislazione doganale anche quando si tratti di un'imposta riscossa all'interno del paese. Questo sistema di rinviare alle prescrizioni doganali corrisponde, del resto, per la massima parte, al diritto attuale (art. 125, 135, 139 e 148 LAVS; art. 2 OIT).

CAPO PRIMO

Oggetto dell'imposta e applicazione

L'articolo 4, capoverso 1, definisce l'oggetto dell'imposta sul tabacco e la sua portata territoriale. Sono oggetto d'imposta i tabacchi manufatti fabbricati industrialmente in Svizzera e pronti al consumo come anche la carta da sigarette in foglietti o in tubetti. È considerata fabbricazione industriale la fabbricazione di tabacchi manufatti e di carta da sigarette destinati alla vendita o alla consegna gratuita (reclames, campioni, regali), oppure dati ad impiegati od operai dell'azienda del fabbricante. Non vengono considerati fabbricati industrialmente i tabacchi manufatti che il fumatore prepara esso stesso per il proprio uso. L'imposta colpisce anche le importazioni di tabacchi manufatti e di carta da sigarette.

Capoverso 2: Si intendono prodotti analoghi al tabacco, esenti dall'imposta, le sigarette medicinali preparate generalmente a base di foglie aromatiche, di piante di tè, ecc. ma che non contengono tabacco. Il tenore della lettera *b* corrisponde all'attuale diritto (art. 128, cpv. 2, lett. *d* LAVS).

Il capoverso 3 definisce il concetto « pronto al consumo ».

Articolo 5: Giusta le lettere *a* e *b*, i tabacchi manufatti e la carta da sigarette ammessi in franchigia di diritto doganale in base alle prescrizioni doganali autonome (art. 14, num. 2, 5 e 6 della legge sulle dogane, art. 9 bis e 11 del regolamento d'esecuzione) o a convenzioni internazionali, in quanto di piccola quantità, di minimo valore o per un insignificante ammontare dell'imposta, sono anche esenti dall'imposta sul tabacco in quanto la riscossione di quest'ultima diverrebbe troppo onerosa. La lettera *c* concerne ad esempio i tabacchi manufatti e la carta da sigarette resi inutilizzabili mediante incollamenti sui campionari, perforazioni o altri sistemi. L'esenzione dall'imposta a favore di detta carta da sigarette corrisponde al diritto attuale (art. 128 LAVS, art. 61 ordinanza concernente l'imposizione sul tabacco).

Articolo 6: L'imposta sui tabacchi manufatti fabbricati in Svizzera è stata sempre riscossa direttamente presso il fabbricante (imposta riscossa presso il fabbricante). Questo è il sistema più saggio, più razionale e più sicuro di imporre i tabacchi manufatti.

Lettera *b*: Sono soggetti all'imposta, per le importazioni di tabacchi manufatti e di carta da sigarette, le persone sottoposte al pagamento dei diritti di dogana, vale a dire il conducente della merce, il suo mandante e colui per conto del quale è importata la merce (art. 9 e 13 della legge sulle dogane).

Gli articoli 7 e 8 trattano la successione fiscale e la responsabilità solidale in materia d'imposta. Essi s'ispirano, limitandosi alle necessità dell'imposta sul tabacco, alle disposizioni del decreto sull'imposta per la difesa nazionale (art. da 10 a 22, 120 e 121) e del decreto che istituisce un'imposta sulla cifra d'affari (art. 12). Lo scopo di questi articoli è segnatamente quello di incitare gli eredi e le persone incaricate della liquidazione di una persona giuridica o d'una società commerciale senza personalità giuridica, ecc. ad adempiere per tempo agli obblighi fiscali imposti dalla presente legge.

CAPO SECONDO

Inizio dell'obbligo di pagare l'imposta e calcolo della stessa

Gli articoli da 9 a 11 trattano l'inizio dell'obbligo di pagare l'imposta, la determinazione e il calcolo della stessa. Considerando che questa colpisce il prodotto finito, ne risulta che, giusta l'articolo 9, capoverso 1, lettera *a*, l'imposta sui tabacchi manufatti e sulla carta da sigarette fabbricati in Svizzera è dovuta, di principio, al momento in cui quest'ultimi sono definitivamente imballati per essere smerciati al consumatore. Detta disposizione avrà tuttavia come conseguenza che, qualora tabacchi manufatti imballati definitivamente per essere smerciati al consumatore siano consegnati a persone o ditte non iscritte nel registro previsto nell'articolo 12, oppure lasciano altrimenti l'azienda del fabbricante (per es. furto o sottrazione), verrà applicato

solamente il diritto penale e non quello fiscale. Il capoverso 2 dell'articolo 9 colma questa lacuna in quanto stabilisce che l'imposta è dovuta anche in queste circostanze.

Le basi per la determinazione dell'imposta (art. 10) e le tariffe dell'imposta sui differenti prodotti (art. 11) sono già state commentate nel capitolo III, numeri 2 e 4, del messaggio. Il capoverso 2 dell'articolo 10 concerne gli imballaggi d'assortimenti e gli imballaggi speciali per i quali l'imposta è determinata secondo il peso per ogni singolo pezzo e il prezzo di vendita al minuto del contenuto negli imballaggi più usuali di vendita al minuto; il valore dell'imballaggio che il fabbricante calcola nel prezzo di costo, non è quindi imposto. Giusta l'articolo 11, capoverso 2, lettere *a* e *b*, il Consiglio federale può ridurre del 20 per cento al massimo l'aliquota d'imposta quando la situazione sul mercato del tabacco greggio lo esige oppure aumentarla del 20 per cento al massimo quando i proventi del fondo speciale giusta l'articolo 104 della legge su l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti non bastano a coprire il contributo che la Confederazione deve versare a detta assicurazione e alle prestazioni complementari. Il diritto attuale contiene una disposizione simile (art. 114 e 120 LAVS); il Consiglio federale ne ha fatto uso una sola volta, con il decreto del 1° agosto 1957 concernente la riduzione della tassa di fabbricazione del tabacco da pipa, in rotoli, da masticare o da fiuto (RU 1957, 641), riducendo la tassa di fabbricazione dell'1,5 per cento quando i prezzi sul mercato mondiale del tabacco greggio destinato alla fabbricazione di questi prodotti aveva subito un rialzo notevole. L'aumento del 40 per cento della tassa di fabbricazione sulle sigarette, entrata in vigore il 1° gennaio 1966 si fonda, come già abbiamo riferito, nel numero IV, lettera *b*, della legge federale del 19 dicembre 1963 che modifica quella su l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti.

Articolo 11, capoverso 2, lettera *c*: La competenza del Consiglio federale d'aumentare alcune aliquote d'imposta si riferisce alle aliquote gravanti i sigari con sottofascia e fascia di materiale diverso delle foglie di tabacco naturale come anche i sigari senza sottofascia ma con fascia di materiale diverso dalle foglie di tabacco naturale; si tratta dunque di prodotti la cui fabbricazione è sempre più meccanizzata. Tuttavia poichè le possibilità di meccanizzazione sono limitate se paragonate all'industria delle sigarette, non è giustificato, a breve scadenza, un aumento superiore al septuplo dell'aliquota d'imposta.

Il capoverso 3 dell'articolo 11 è opportuno per il disciplinamento previsto nel disegno di legge, giusta il quale, oltre al peso, entrano in linea di conto per la determinazione dell'imposta sulla maggior parte dei tabacchi manufatti anche i prezzi di vendita al minuto (cfr. tariffa d'imposta nell'allegato al disegno di legge). Di principio, se i prezzi dei prodotti manufatti sono aumentati, quest'ultimi vengono classificati in una categoria di prezzi successiva e pertanto vengono sottoposti a una maggiore aliquota d'imposta.

Inoltre questo capoverso precisa che tale conseguenza non ha carattere imperativo. Al contrario, se i prezzi di vendita al minuto sono aumentati, il Consiglio federale può adattare di conseguenza la tariffa considerata, vale a dire che esso può sostituire ai vecchi i nuovi prezzi, semprechè ritenga, per ragioni economiche, indesiderabile la maggiorazione dell'onere fiscale che altrimenti subentrerebbe. In tal modo, un aumento giustificato dei prezzi di vendita al minuto causato da una maggiorazione del costo delle materie gregge oppure dei salari non si ripercuoterà automaticamente come onere fiscale accresciuto; inoltre, i prezzi di vendita al minuto non saranno perciò ancora aumentati, direttamente o indirettamente, per mezzo di un trasferimento dell'onere fiscale ai consumatori oppure utilizzando qualità inferiori di materiali, che porterebbe certamente a una diminuzione del consumo e di conseguenza anche dei proventi dell'imposta sul tabacco.

CAPO TERZO

Riscossione e restituzione dell'imposta

L'articolo 12 riprende in gran parte il diritto attuale (art. 137 e 138 LAVS). Unico innovamento è l'iscrizione obbligatoria al registro per gli importatori di tabacchi manufatti e di carta da sigarette da rivendere. Questa iscrizione è un provvedimento necessario per l'applicazione dell'imposizione e la riscossione dell'imposta.

L'articolo 13 completa quello precedente. L'obbligo imposto ai fabbricanti di tabacchi manufatti e di carta da sigarette di impegnarsi con garanzia a consegnare unicamente a ditte iscritte nel registro il materiale greggio, come anche tabacchi manufatti e la carta da sigarette non pronti al consumo, cioè non ancora imposti, permette di sottoporre questi prodotti alle disposizioni della presente legge per evitare l'evasione fiscale sugli articoli finiti derivati da detti prodotti. Analogamente sono stati stabiliti gli obblighi di impegni di garanzia (*revers*) corrispondenti relativi agli importatori e ai negozianti di materiale greggio.

Il capoverso 1 dell'articolo 14 è conforme al diritto attuale (art. 137, cpv. 5, e art. 138, cpv. 5, LAVS). La contabilità di fabbricazione serve a permettere di verificare in ogni momento la precisione delle dichiarazioni fiscali mensili. I capoversi 2 e 3 concernono ugualmente disposizioni di controllo destinate ad impedire che il materiale greggio venga utilizzato per scopi diversi da quelli prestabiliti come anche i tabacchi manufatti e la carta da sigarette non imposti. Come già abbiamo esposto nel capitolo III, numero 1, i diritti doganali sul tabacco greggio di ogni provenienza sono stati soppressi e inglobati nell'imposta; conseguentemente i diritti di dogana gravanti il materiale greggio importato in franchigia che possono essere ceduti o utilizzati per scopi diversi dalla confezione di tabacchi manufatti, devono essere pagati successivamente.

Nell'articolo 15 sono stabilite le prescrizioni concernenti gli imballaggi per la vendita al minuto, prescrizioni che per una gran parte sono simili alle disposizioni attuali della legge e dell'ordinanza concernente l'imposizione sul tabacco (art. 117, lett. *b*, art. 134, cpv. 1, LAVS; art. 37, 85, 86, 87 dell'ordinanza); esse sono necessarie per fissare l'imposta o per ragioni di controllo. È ben inteso che il capoverso 1, giusta il quale i tabacchi manufatti non possono uscire dalla fabbrica oppure essere importati solo in imballaggi per la vendita al minuto, non mira ad impedire la vendita al pezzo di sigarette o sigari nei magazzini e nei ristoranti. La prescrizione secondo la quale l'importazione dei tabacchi manufatti è autorizzata solo in imballaggi per la vendita al minuto non costituisce un provvedimento discriminatorio a scapito dei soci della Svizzera nell'AEELS. Comunque l'obbligo relativo all'imballaggio concerne anche la fabbricazione indigena. Inoltre, in altri paesi dell'AEELS (Austria, Danimarca, Svezia) sono ugualmente in vigore delle disposizioni legali giusta le quali i tabacchi manufatti, fabbricati nel paese oppure importati, possono essere messi sul mercato solamente in imballaggi per la vendita al minuto. Analogamente la prescrizione secondo cui il prezzo di vendita al minuto deve essere indicato sia sui tabacchi manufatti importati sia su quelli fabbricati in Svizzera, non deve essere considerata come un ostacolo al commercio dei prodotti stranieri; d'altronde, per diverse ragioni, questa disposizione vige anche in numerosi altri Stati.

Il capoverso 2, giusta il quale il trinciato fino può essere venduto solo in imballaggi con un contenuto di 250 g. al massimo è stato tratto dall'attuale diritto (art. 85, cpv. 1, lett. *a*, dell'ordinanza concernente l'imposizione sul tabacco); con il trinciato fine che poteva essere usato per la fabbricazione di sigarette, si poteva eludere l'imposta della fabbricazione industriale delle sigarette, vendendole in imballaggi con un contenuto superiore.

Il capoverso 3 corrisponde al diritto attuale (art. 117, lett. *b*, e art. 134, cpv. 1 LAVS).

Gli articoli da 16 a 22 concernono la determinazione e il pagamento dell'imposta. Il capoverso 1 dell'articolo 16 corrisponde all'attuale diritto (art. 86, cpv. 1, dell'ordinanza concernente l'imposizione sul tabacco). Il fatto di fissare in anticipo l'aliquota d'imposta applicabile, semplifica il procedimento di determinazione; praticamente riguarda le sigarette e i sigari il cui peso al pezzo e il prezzo di vendita al minuto non sono suscettibili di variazioni. Giusta l'articolo 17, l'imposta sui tabacchi manufatti, confezionati in Svizzera, è stabilita dalla Direzione generale delle dogane; quella sui tabacchi manufatti importati è stabilita dagli uffici doganali. Nel capoverso 1 dell'articolo 18 è previsto che il termine di pagamento di 60 giorni dalla notificazione della determinazione — termine che, giusta l'attuale diritto (art. 125, cpv. 1, LAVS) è accordato solo ai fabbricanti svizzeri di tabacchi manufatti e di carta da sigarette — è ora applicato anche agli importatori. Questa parità di trattamento vale anche per le importazioni provenienti dai paesi dell'AEELS.

Quanto al contenuto, gli articoli 19 e 20 sono molto simili al diritto attuale (art. 133 LAVS; art. 67 ss dell'ordinanza concernente l'imposizione sul tabacco; art. 125 e 135 LAVS). Giusta il capoverso 1 dell'articolo 21 è pretesa la differenza se, in seguito ad errore dell'amministrazione, un'imposta dovuta non fosse stata determinata affatto o lo fosse stata insufficientemente oppure un rimborso fosse stato stabilito troppo alto. Inversamente, se la verifica ufficiale della determinazione dell'imposta o il controllo aziendale fa scoprire che un'imposta è stata riscossa indebitamente, la somma pagata di troppo è restituita d'ufficio (art. 21, cpv. 2). Questa disposizione concernente la riscossione e la restituzione delle differenze d'imposta prende spunto dalla legge sulle dogane (art. 125 e 126). L'articolo 22 regola la prescrizione conformemente alle recenti legislazioni di altri campi (cfr. art. 17 della legge federale sull'imposta preventiva; RU 1966, 384); il credito fiscale si prescrive in cinque anni a contare dalla fine dell'anno civile in cui è sorto (art. 9 del disegno).

L'articolo 23 disciplina le condizioni alle quali è subordinato il rimborso dell'imposta sui tabacchi manufatti e sulla carta da sigarette fabbricati in Svizzera. Unico innovamento è la disposizione secondo cui i tabacchi manufatti ritirati dal mercato possono non solo essere resi inutilizzabili, ma anche consegnati gratuitamente a istituzioni che si occupano esclusivamente dell'assistenza sociale per i poveri, gli ammalati, gli invalidi ed i vecchi.

Come avviene già giusta il diritto attuale (art. 116, cpv. 2, LAVS) il Consiglio federale è autorizzato, conformemente all'articolo 25, ad accordare delle indennità per l'acqua di tabacco proveniente dal tabacco impiegato per la fabbricazione di sigari in Svizzera; fabbriche speciali trasformano questo prodotto in estratti di tabacco o in nicotina, che vengono usati per la fabbricazione di antiparassitari e di prodotti farmaceutici non imponibili.

CAPO QUARTO

Tabacco indigeno

Gli articoli da 26 a 28 sono dedicati al tabacco indigeno. Le modificazioni essenziali rispetto al diritto attuale sono state apportate dalla convenzione AELS e sono motivate e commentate nel capitolo III, numero 5.

Nell'articolo 26 è stabilito il principio dei contributi accordati dalla Confederazione, ne è precisato lo scopo e indicata la fonte. Detti contributi devono segnatamente, consentire ai coltivatori d'ottenere, per il tabacco di buona qualità offerto, dei prezzi tali da coprire i costi medi di produzione calcolati, per un periodo di più anni, in aziende agricole condotte razionalmente e assunte a condizioni normali. Il modo di fissare questi prezzi si

fonda dunque sul principio della copertura delle spese, giusta l'articolo 29, capoverso 1, della legge federale sull'agricoltura. Per determinare il più esattamente possibile i prezzi alla produzione, la federazione svizzera delle associazioni dei coltivatori di tabacco e la società cooperativa per l'acquisto di tabacchi indigeni, in collaborazione con la Divisione dell'agricoltura e la direzione generale delle dogane, già dal 1965 registrano per più anni il costo di produzione per i raccolti. La prima frase del capoverso 1 dell'articolo 26 precisa che i contributi saranno attinti ai proventi dell'imposizione sui tabacchi manufatti di tabacco indigeno; detti contributi saranno versati all'organizzazione dei coltivatori che rimette il tabacco ai fabbricanti. Nel capoverso 2 s'affida al Consiglio federale l'esecuzione dei provvedimenti necessari alla concessione di contributi. Il Consiglio federale stabilisce segnatamente i prezzi alla produzione conformemente al capoverso 1 secondo le sorte e qualità e determina inoltre l'ammontare dei contributi. Ai prezzi che devono essere pagati ai coltivatori vengono ad aggiungersi i supplementi per le spese di ritiro e fermentazione del tabacco, essendo quest'ultimi stati calcolati tenendo conto della perdita di peso derivata dalla fermentazione. Il prezzo così calcolato si riferisce al materiale pronto per la fabbricazione, come il tabacco greggio che è sempre importato fermentato.

Articolo 27, capoverso 1: Le disposizioni concernenti la tassazione e l'assunzione del tabacco come anche le questioni soprattutto tecniche che si riferiscono alla concessione dei contributi, saranno precisati nell'ordinanza.

Nel capoverso 2 si stabilisce l'assunzione obbligatoria di tabacco indigeno che il Consiglio federale può decretare in caso di necessità; essa è tuttavia limitata al raccolto di una superficie di 1000 ettari (v. commento al capitolo III, numero 5). La disposizione giusta la quale i fabbricanti devono assumersi il tabacco indigeno, non implica tuttavia un obbligo a procedere a delle miscele; il produttore ha piena libertà di determinare l'aggiunta del tabacco indigeno ai differenti prodotti. Tranne che per questa assunzione obbligatoria, i provvedimenti previsti nel disegno di legge per mantenere la coltura indigena del tabacco si riveleranno probabilmente illusori.

Articolo 28: I Cantoni sul cui territorio si coltiva il tabacco collaborano già al censimento delle colture e dei raccolti (art. 95 dell'ordinanza concernente l'imposizione sul tabacco): Prevediamo d'affidare i compiti derivati dai contributi della Confederazione — in quanto essi incombono alla federazione svizzera delle associazioni di coltivatori di tabacco — ad una commissione speciale comprendente sia i rappresentanti della Divisione dell'agricoltura sia quelli della direzione generale delle dogane. Considerata l'importanza di questa commissione che sarà incaricata di organizzare e applicare lo sfruttamento del tabacco indigeno e che sarà anche responsabile dell'impiego intelligente dei contributi federali, è indicato precisare

le sue attribuzioni in un regolamento; quest'ultimo sarà sottoposto all'approvazione della direzione generale delle dogane e della Divisione dell'agricoltura (una disposizione relativa figurerà all'ordinanza).

CAPO QUINTO

Restituzione dei contributi e indennità

Giusta l'articolo 29, la Confederazione ha il diritto di chiedere la restituzione dei contributi e delle indennità che, al primo momento o più tardi si rivelino ingiustificati. Il disciplinamento proposto si fonda sulle corrispondenti disposizioni della legge sui cereali (RU 1959, 1021) e sul decreto federale del 20 dicembre 1957 inteso a promuovere la bieticoltura e a rendere più sicuro l'approvvigionamento del paese con zucchero (RU 1959, 400).

CAPO SESTO

Rimedi giuridici

Gli articoli da 30 a 32 regolano la procedura di reclamo e di ricorso; sono stati redatti intenzionalmente in una forma semplice.

Articolo 30: Le decisioni della direzione generale delle dogane possono essere impugnate con reclamo. Questa disposizione deve consentire alla direzione summenzionata di riesaminare una decisione prima che quest'ultima divenga oggetto d'un ricorso di diritto amministrativo.

Articolo 31: Le decisioni degli uffici doganali come anche le decisioni e i giudizi delle direzioni di circondario possono essere impugnate mediante ricorso, conformemente agli articoli 109 e seguenti della legge sulle dogane. Qui si trattano unicamente le controversie in materia di determinazione dell'imposta sui tabacchi manufatti importati, considerando che gli uffici doganali sono i soli competenti per fissare l'imposta sui tabacchi manufatti importati (art. 17, cpv. 3); questa determinazione è analoga a quella dei diritti doganali concernenti i medesimi prodotti importati però da paesi estranei all'AELS.

Articolo 32, capoverso 1: Le decisioni su reclamo o ricorso della direzione generale delle dogane possono essere impugnate, nel termine di 30 giorni dalla notificazione, davanti alla Commissione federale di ricorso in materia doganale, se si tratta della determinazione dell'importo d'un'imposta. Questa disposizione è conforme al diritto attuale (art. 139 LAVS: « la determinazione delle tasse sui tabacchi manufatti e sulla carta da sigarette,

nel singolo caso, nonchè le decisioni relative alla riduzione o alla restituzione degli importi da pagare possono essere impugnate mediante ricorso alla Commissione federale dei ricorsi in materia doganale »). In tutti gli altri casi si deve d'ora innanzi seguire la via di ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale. Così tutte le decisioni della direzione generale delle dogane possono essere deferite al giudizio di un tribunale, contrariamente all'attuale diritto che prevede, in certi casi, il ricorso amministrativo al Dipartimento federale delle finanze e dogane, con riserva di ricorso amministrativo al Consiglio federale (art. 140, cpv. 2, LAVS).

Capoverso 2: Giusta l'articolo 112, capoverso 1 della legge sulle dogane, i ricorsi ad una istanza superiore, vale a dire alla Commissione federale di ricorso in materia doganale, devono essere depositati nel termine di 20 giorni. Tuttavia se il ricorso alla Commissione federale concerne una determinazione di dazio avvenuta contemporaneamente alla determinazione dell'imposta, il termine d'ora in poi sarà pure di 30 giorni. L'unificazione dei termini di ricorso contro una determinazione di diritti doganali e d'imposta — come avviene per l'importazione di tabacchi manufatti provenienti da paesi estranei all'AELS — è stata raggiunta nell'interesse del ricorrente poichè altrimenti dovrebbe impugnare, in 20 giorni, una decisione su ricorso concernente la determinazione dei dazi e in 30 giorni una decisione analoga relativa alla determinazione di un'imposta.

CAPO SETTIMO

Disposizioni penali

Gli articoli da 33 a 43 concernono il diritto e la procedura penali. Le disposizioni penali sono state in gran parte rivedute conformemente alle risoluzioni della commissione, istituita dal Dipartimento federale di giustizia e polizia è incaricata di elaborare una legge federale sul diritto penale amministrativo. La commissione ha terminato i lavori nell'autunno del 1962. Detta legge mira segnatamente ad una totale revisione del diritto penale relativo ai decreti fiscali della Confederazione la cui applicazione è affidata alle autorità federali come anche del diritto penale fiscale risultante dagli articoli 279 e seguenti della legge federale sulla procedura penale. Nel disciplinamento transitorio della legge federale sul diritto penale amministrativo, le disposizioni penali della legge sull'imposizione del tabacco devono essere adeguate a questa nuova legge. Nella struttura del disegno è tenuto conto di questa circostanza in modo che l'adattamento non comporterà molte modificazioni.

Le disposizioni penali decretate separatamente non necessitano di speciali commenti. La pena di detenzione o di arresto prevista all'articolo 34,

capoverso 2, corrisponde all'analogha prescrizione della legge sull'imposta anticipata. La disposizione relativa alla ricettazione fiscale non figura nel diritto attuale. Considerato che il disegno prevede l'assegnazione di contributi per il tabacco indigeno e di indennità per l'acqua di tabacco ricavata dalla fabbricazione in Svizzera di sigari, il fatto di procurarsi illecitamente dei contributi o indennità come anche l'inosservanza delle condizioni e degli obblighi ai quali è subordinata l'assegnazione di detti contributi o indennità costituisce reato. Infine, giusta il capoverso 4 dell'articolo 42 e in mancanza di particolari disposizioni contenute nel disegno, le disposizioni di procedura regolanti le contravvenzioni doganali sono applicabili alle infrazioni alla legislazione sul tabacco.

CAPO OTTAVO

Disposizioni finali e transitorie

Articolo 44: vedi capitolo III, numero 4, lettera *b*.

Articolo 45: non necessita di commenti.

Articolo 46: Poichè all'atto dell'entrata in vigore della legge, nei magazzini vi sarà ancora materiale greggio già sdoganato e gravato in parte della tassa di fabbricazione, i prodotti da tale materiale cadono sotto l'imposizione giusta la presente legge e pertanto saranno rimborsati i gravami pagati precedentemente.

A contare dall'entrata in vigore della legge, i tabacchi manufatti fabbricati con riserve di tabacco indigeno saranno gravati supplementarmente dei dazi d'entrata attuali inglobati nelle aliquote d'imposta, conformemente alle tariffe d'imposta. Orbene queste riserve di tabacco indigeno non beneficeranno più dei contributi della Confederazione previsti all'articolo 26, ragione per cui la differenza fra la vecchia e la nuova imposizione sarà rimborsata al fabbricante.

Articolo 47: Visto i motivi esposti nel capitolo III, numeri 6 e 7, le riduzioni attuali d'imposta per le aziende piccole e medie, come anche la garanzia dei prezzi, devono essere abolite. Per permettere alle aziende in questione d'adattarsi alla nuova situazione, il disegno prevede un regime transitorio limitato, fondato sull'articolo 127, capoverso 1, lettera *b*, della legge su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, applicabile alla concessione di riduzioni fino al 31 dicembre 1972 al più tardi; le disposizioni della lettera *d*, consentono di mantenere invariate, fino al 31 dicembre 1970, le prescrizioni concernenti la garanzia dei prezzi. Durante questo periodo transitorio, le infrazioni alle prescrizioni in materia di garanzia dei prezzi, saranno

sanzionate conformemente alle disposizioni della legge su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti.

V. COSTITUZIONALITA'

Come risulta nell'introduzione, la legge sull'imposizione del tabacco si fonda sugli articoli 31 *bis*, capoverso 3, lettera *b*, 32 e 41 *bis*, capoversi 1, lettera *c*, 2 e 3, della Costituzione federale.

Il fondamento costituzionale dell'imposizione radica nell'articolo 41 *bis*, capoverso 1, lettera *c*, della Costituzione, giusta il quale la Confederazione può riscuotere « imposizioni sul tabacco greggio e sul tabacco manufatturato ». L'esecuzione di questa disposizione costituzionale è sottoposta alla legislazione federale (art. 41 *bis*, cpv. 3, Cost.). Come provvedimento transitorio, il disegno prevede di mantenere le riduzioni d'imposta per le piccole e medie aziende dell'industria del tabacco come anche la garanzia dei prezzi. Queste misure, giusta l'articolo 127, capoverso 1, lettere *b* e *d*, della legge su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, restano in vigore, invariate, fino allo scadere del regime transitorio. Tale soluzione è costituzionalmente irreprensibile poichè l'articolo 127, basandosi sul vecchio articolo 34 *ter* della Costituzione, non è stato abrogato dai nuovi articoli definiti «economici».

Fino a quando il tenore attuale dell'articolo 127 LAVS rimane invariato nei limiti d'un regime transitorio, il Consiglio federale ha sempre la competenza d'emanare, con un'ordinanza, delle disposizioni per proteggere le piccole e medie aziende dell'industria del tabacco, come anche di regolare il commercio al minuto dei tabacchi manufatti e della carta da sigarette. È previsto d'inserire nell'ordinanza le riduzioni d'imposta adattate al nuovo metodo di imposizione e di mantenere invariate le prescrizioni che regolano la garanzia dei prezzi. Per quanto concerne quest'ultima occorre considerare la innanzi menzionata sentenza del Trib. fed.. Le disposizioni finanziarie proposte al fine di mantenere, incoraggiare e razionalizzare la coltura indigena del tabacco, come anche la competenza del Consiglio federale d'ordinare ai fabbricanti l'assunzione obbligatoria del tabacco indigeno si fondano sull'articolo 31 *bis*, capoverso 3, lettera *b*, della Costituzione, giusta il quale « la Confederazione ha il diritto di emanare disposizioni per conservare una sana popolazione rurale, assicurare l'efficienza dell'agricoltura e consolidare la proprietà agricola ».

All'occorrenza è adempiuta la condizione decretata nell'articolo 31 *bis*, capoverso 4 (« Disposizioni in virtù delle lett. *a* e *b* possono essere emanate solo se i rami economici e le professioni avranno prese da se stessi le misure interne che si possono equamente pretendere da loro »). A questo proposito vi rinviamo al capitolo I, numero 2, lettera *a*, in cui è specificato che

le organizzazioni di coltivatori e d'acquirenti si sono raggruppati sotto forma d'organismi unitari che hanno disciplinato i propri rapporti con una convenzione intesa, segnatamente, a regolare la coltura e la consegna del tabacco in modo tale da garantirne uno smercio razionale in funzione delle necessità dell'industria. La collaborazione dei Cantoni e degli organismi economici all'applicazione delle prescrizioni si fonda sull'articolo 32 della Costituzione.

Berna, 10 gennaio 1967.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione:

Bonvin

Il Cancelliere della Confederazione:

Ch. Oser

Messaggio del Consiglio Federale all'Assemblea federale per un disegno di legge concernente l'imposizione sul tabacco (Del 10 gennaio 1967)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1967
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	04
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	9605
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.01.1967
Date	
Data	
Seite	33-87
Page	
Pagina	
Ref. No	10 156 051

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.